

Boletim de Desenvolvimento Fiscal

| JUNHO 2007 |

05

Governo Federal

**Ministro de Estado Extraordinário
de Assuntos Estratégicos** – Roberto Mangabeira Unger

**Núcleo de Assuntos Estratégicos
da Presidência da República**

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcio Pochmann

Diretora de Estudos Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Diretora de Administração e Finanças

Cinara Maria Fonseca de Lima

Diretor de Estudos Setoriais

João Alberto De Negri

Diretor de Estudos Regionais e Urbanos

Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos Macroeconômicos

João Sicsú

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento

Renato Lóes Moreira (substituto)

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

ISSN 1809-7545

Boletim de Desenvolvimento Fiscal

**Diretoria de Estudos Regionais
e Urbanos – Dirur**

O **Boletim de Desenvolvimento Fiscal** é uma publicação de responsabilidade da Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos do Ipea.

Colaboradores

Alexandre Manoel A. da Silva (SPE/Ministério da Fazenda)

Cláudio Hamilton dos Santos

José Aroudo Mota

José Oswaldo Cândido Júnior

Marisa Socorro Duraes (SPE/Ministério da Fazenda)

Rogério Boueri Miranda

Apoio Técnico

Francisco de Souza Filho

As opiniões emitidas, nesta publicação, são de exclusiva e de inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

Este Boletim é resultado de cooperação técnica e financeira entre o Ipea e o Tesouro do Reino Unido, por meio da Embaixada do Reino Unido em Brasília.

SUMÁRIO

SUMÁRIO EXECUTIVO: UMA NOVA LEI PARA AS FINANÇAS PÚBLICAS NO BRASIL	5
1 UMA REFORMA ESQUECIDA José Roberto R. Afonso e Rafael Barroso	8
2 A REVISÃO DA LEI Nº 4.320/1964 NO CONTEXTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL Selene Peres P. Nunes	19
3 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E O PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 135/1996 Edson Ronaldo Nascimento	50
4 ALGUNS DOS IMPERATIVOS DA REFORMA ORÇAMENTÁRIA Oswaldo Maldonado Sanches	54
NOTAS EXPLICATIVAS SOBRE O DEMOSTRATIVO DE TRABALHO	73
ANEXOS	74

SUMÁRIO EXECUTIVO: UMA NOVA LEI PARA AS FINANÇAS PÚBLICAS NO BRASIL

Durante as décadas de 1980 e 1990, vários países em desenvolvimento, em especial na América Latina, enfrentaram problemas de dívida e déficits externos, insolvência fiscal, crises cambiais e inflação galopante. Portanto, os esforços dos governos nesse período foram direcionados para construção de políticas de recuperação da estabilidade macroeconômica. Nesse contexto, as diretrizes de política fiscal apontaram a necessidade de adoção de medidas de austeridade, disciplina e controle intertemporal das contas do setor público. No Brasil, o cenário não foi diferente. O país convivia com vários instrumentos fiscais que eram um convite ao descontrole nas contas públicas. Cabe citar como exemplo a existência de múltiplos orçamentos (fiscal, monetário e das estatais). O registro, pelo governo federal, de mais de cinco mil contas, pelas quais transitavam recursos públicos, sustentava, em alguma medida, a situação de insolvência dos bancos oficiais estaduais, que freqüentemente eram socorridos pela União e, em última instância, funcionavam como “minibancos centrais”, pela capacidade de emissão monetária.

Nos últimos vinte anos, pode-se afirmar que houve a adoção de novo regime fiscal no país. Ocorreram importantes reformas dos instrumentos fiscais, com o objetivo de garantir maior controle e transparência nas contas públicas. A eliminação dos orçamentos múltiplos (fiscal, monetário e das estatais), com a respectiva unificação orçamentária federal; a criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), em 1986, e do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), em 1987; a constituição da conta única do Tesouro; a privatização de bancos estaduais e empresas públicas; e a instituição de limites da despesa com pessoal para as três esferas de governo são mecanismos que concorrem para a implementação de uma maior austeridade fiscal. Essa tendência é reafirmada com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000. Trata-se, reconhecidamente, de norma de singular importância para balizar a disciplina fiscal, o controle e a sustentabilidade intertemporal das contas públicas nas três esferas de governo.

No entanto, há evidente necessidade de se ampliar o escopo da política fiscal, no sentido de conferir maior efetividade aos instrumentos que contribuam para a promoção do crescimento econômico, de redução da pobreza e das desigualdades sociais e regionais, *pari passu* à manutenção dos avanços na disciplina fiscal. Esse desafio pressupõe a construção de instrumentos fiscais que garantam mais eficiência na alocação e gerenciamento dos gastos públicos. A legitimidade do processo orçamentário passa pelo saudável processo democrático de discussão política na definição de prioridades na alocação dos recursos públicos. Nesse sentido, é importante estabelecer regras e mecanismos de controle e avaliação que reduzam o poder isolado de grupos de interesses e protejam o interesse público na obtenção do espaço fiscal para os gastos produtivos. A eficiência operacional na administração dos recursos também é uma peça fundamental em termos de avaliação *ex ante* e *ex post* dos custos e benefícios dos

programas de governo, com intuito de eliminar ineficiências alocativas de recursos no âmbito do setor público.

Dessa forma, o **Boletim de Desenvolvimento Fiscal nº 5** visa a contribuir para o debate atinente à implementação de instrumentos que contribuam para o aperfeiçoamento da política fiscal no Brasil. Apresentamos trabalhos que abordam questões relevantes da área fiscal, voltadas para a necessidade de adoção de nova Lei de Finanças Públicas, que substituiria a Lei nº 4.320/1964, em observância ao disposto no artigo 165, § 9º da Constituição do Brasil. Essa Lei Complementar seria aplicada para todos os entes da Federação brasileira e teria como função normatizar a elaboração, avaliação e controle dos orçamentos, planos plurianuais e as diretrizes e os fundos orçamentários. Essa seria a oportunidade de se estabelecer dispositivos em consonância com as atuais práticas de planejamento, orçamento, programação financeira e controle das contas públicas, que têm sido fundamentadas em normas específicas. As modificações propostas sinalizam a atualização de algumas regras da Lei nº 4.320/1964, reconhecidamente defasadas em função da própria evolução das finanças do setor público. Assim, essas mudanças irão contribuir para aumentar a eficiência da gestão pública, particularmente a partir da implementação de instrumentos de planejamento de médio e longo prazos, voltados para melhorar os resultados da ação do setor público e, por conseguinte, o bem-estar da população.

Em abril deste ano, a Secretaria de Política Econômica (SPE) do Ministério da Fazenda promoveu um seminário sobre o projeto de reforma da Lei nº 4.320/1964 – “Contribuições para a elaboração da nova Lei de Planejamento, Orçamento e Contabilidade Governamental”. Nesse evento, foram discutidas as principais propostas de mudanças na Lei nº 4.320/1964, que poderiam definir o formato de um arcabouço institucional moderno e capaz de se adequar às atuais necessidades institucionais da administração pública.

Em consequência desse seminário, o Ipea, por meio da Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos (Dirur) e a SPE realizaram esforço conjunto para reunir artigos sobre esse tema, de modo a aproveitar o espaço do Boletim de Desenvolvimento Fiscal e disseminar, para um público amplo, as idéias mais recentes sobre a reforma da Lei nº 4.320/1964. A intenção é esclarecer algumas questões e fomentar o debate econômico sobre os rumos da gestão pública no país. Com vistas a alcançar esse objetivo, o Boletim de Desenvolvimento Fiscal conta com a colaboração de especialistas no tema, que discutem, em quatro artigos, a situação atual, principais entraves e propostas para a reforma da Lei nº 4.320/1964.

Inicialmente, o artigo de José Roberto Afonso e Rafael Barroso lembra que a reforma da Lei nº 4.320/1964 é um tema esquecido na atual agenda nacional. Os autores apresentam os principais problemas na reforma dessa Lei e sugerem propostas capazes de “dotar de maior racionalidade o processo orçamentário”, no intuito de conciliar a disciplina fiscal com a eficiência alocativa e operacional no âmbito do setor público.

O segundo artigo traz a contribuição de Selene Peres P. Nunes, que destaca a necessidade de revisão da Lei nº 4.320/1964 como oportunidade para estabelecer um desenho de regras para todo o ciclo orçamentário (elaboração, aprovação e execução orçamentária e financeira). Além disso, a autora atesta a relevância da utilização de instrumentos de planejamento de médio e longo prazos, especialmente a normatiza-

ção do Plano Plurianual (ainda hoje inexistente) e sua integração com as políticas setoriais. Para Selene Nunes, a nova Lei de Finanças Públicas teria papel complementar ao atribuído à Lei de Responsabilidade Fiscal, que tem como principal objetivo garantir a sustentabilidade intertemporal das contas públicas.

O terceiro artigo, escrito por Edson Ronaldo Nascimento, discute as dificuldades encontradas pelos estados e municípios na elaboração de relatórios fiscais exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Para esse autor, a revisão da Lei nº 4.320/1964 é oportuna por estabelecer marco jurídico incontestado de padronização das normas contábeis. No entanto, ele alerta para os riscos de mudanças radicais aos atuais procedimentos, o que implicaria um longo período de adaptação e incremento dos custos para administrações públicas, especialmente nos pequenos municípios.

Finalmente, o artigo de Osvaldo Maldonado Sanches enumera uma série de deficiências e disfunções do processo orçamentário brasileiro, tais como a ausência de um sistema efetivo de planejamento governamental, o excessivo número de normas e procedimentos de controle (muitas vezes superpostas), ausência de mecanismos de avaliação de resultados e controle de custos, o tratamento uniforme dado à totalidade dos municípios brasileiros nos diversos procedimentos contábeis, entre outras. Segundo o autor, é necessário, primeiramente, atacar os atuais problemas do processo orçamentário para que se possa levar a contento a reforma da Lei nº 4.320/1964. Caso contrário, é preferível continuar com a atual legislação, que, embora desatualizada em alguns aspectos, tem a vantagem de ser amplamente conhecida e de prática comum.

1 UMA REFORMA ESQUECIDA*

José Roberto R. Afonso**
Rafael Barroso***

1.1 Introdução

Após a estabilização monetária conseguida com o Plano Real, o outro grande problema a ser atacado era o lado fiscal da economia, sem o qual a estabilidade monetária não se sustentaria. Ainda que mudanças institucionais mais profundas tenham sido implementadas, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei de Crimes Fiscais (LCF), ambas editadas em 2000, a estratégia fiscal passou a se resumir a fixação e perseguição de metas da dívida líquida e do superávit primário do setor público. Recentemente, com a carga tributária superando a casa de 35% do PIB (mesmo após a revisão das contas nacionais que elevou o valor nominal do produto) e com os gastos públicos crescendo a taxas reais de dois dígitos, a qualidade do ajuste fiscal voltou a ser questionado. Sua pior faceta é a redução dos investimentos do governo federal ao menor nível histórico: 0,46% do PIB na média do período 2003 a 2005.¹

A questão fiscal tem sido levantada como um dos pontos que tem impedido o Brasil de apresentar ritmo de crescimento mais acelerado – atualmente, as taxas ficam muito aquém da média das economias emergentes e mesmo das latinas. Para se combater as causas dos problemas e não somente os seus efeitos foram propostas várias idéias como planos fiscais de longo prazo, choques de gestão e a reforma da legislação fiscal e orçamentária.²

A reforma do processo orçamentária tem sido ignorada nos debates políticos e esquecida nos debates econômicos. Quando muito, tem sido objeto de debates internos por grupo de especialistas, mas não cresceu a ponto de entrar na agenda nacional.³ O objetivo desta breve análise é contribuir para esse debate, no afã de chamar a atenção para a premência de revisar a legislação básica que trata desta matéria – a Lei nº 4.320, de 1964, recepcionada pela Constituição de 1988.

* Este artigo é uma versão revista e ampliada do artigo publicado pelos mesmos autores na *Revista de Controle e Administração*, v. II, n. 2, p. 153-170, jul./dez. 2006, [editada pela Controladoria do Município do Rio de Janeiro].

As opiniões aqui expressas são dos autores e não das instituições as quais estão vinculados.

** Economista do BNDES a serviço do Senado Federal, pesquisador da Unicamp. *E-mail*: zeroberto.afonso@gmail.com
Website: www.joserobertoafonso.ecn.br

*** Economista, terceiro lugar no Prêmio BNDES de Economia (2007), ganhador do Prêmio Tesouro Nacional 2003 (categoria tributação e orçamento) e do XIII Prêmio Brasil de Economia 2006 (categoria dissertação de mestrado).
E-mail: rbarroso@gmail.com

1. Ver Almeida, 2005.

2. Delfim Netto e Giambiagi, 2005, e "Antes de orçamento impositivo, a verdade", de Claudia Safatle, *Jornal Valor Econômico*, 04/08/2006.

3. Um interessante e recente debate foi promovido no Ministério da Fazenda, divulgado no seguinte sítio: <http://www.fazenda.gov.br/spe/site/fiscal/seminarios_lei4320.asp>

Na Assembléia Constituinte chegou a ser considerada inicialmente a hipótese de criação de um Código de Finanças Públicas (a exemplo do antigo e também abandonado Código Tributário Nacional). Ao final, acabou aprovado apenas o comando para que uma lei complementar disciplinasse as finanças públicas (no art. 163 e que resultou na edição da LRF) e outra lei, de igual hierarquia, tratasse do exercício financeiro e do conteúdo e elaboração dos três instrumentos de planejamento público (plano plurianual – PPA; diretrizes orçamentárias – LDO; e orçamentos anuais – LOA). Na década passada, após a chamada CPI dos anões do orçamento, assim como agora durante a chamada CPI das sanguessugas, muito se falou em alterar o rito orçamentário, inclusive chegou a ser proposta a mudança do caráter do orçamento – de autorizativo para impositivo.

É interessante, portanto, criticar a sistemática vigente e levantar proposições para o aperfeiçoamento institucional do processo orçamentário.

1.2 Alguns dos muitos problemas⁴

Como é do conhecimento geral: especialistas, legisladores, jornalistas e muitos outros, as finanças públicas do país, e o processo orçamentário brasileiro em específico, estão envolvidos de problemas que poderiam encher esse espaço. Porém, para listar apenas alguns poucos aspectos, que serão mais bem explorados abaixo, podemos citar a criação de fundos extra-orçamentários pelos estados para elidir o pagamento da dívida e o cumprimento dos limites de gastos e alocações constitucionais. Também é prática comum de alguns governantes o cancelamento de empenhos, mesmo com obras ou serviços já executados, a criação da rubrica: “restos a orçar” e a exclusão de alguns gastos com pessoal, como inativos e/ou terceirizados, férias vencidas e outras vantagens pessoais para se cumprir o limite imposto pela LRF.

Um arranjo deliberado tem envolvido a criação de fundos extra-orçamentários por governos estaduais⁵ para diminuir a base da receita utilizada para calcular o valor da prestação mensal a ser paga ao Tesouro Nacional por conta do pagamento da dívida refinanciada no âmbito da Lei nº 9.496/1997, e, em alguns casos, ainda reduz-se com esse estratagema o montante proveniente de impostos que deveria ser transferido para os municípios e o que deveria ser aplicado em educação e saúde.

Os fundos são alimentados pelo recolhimento de impostos feitos pelas empresas diretamente a estes. Por tal processo, o estado mantém a arrecadação, mas não a escritura como impostos e, por conseguinte, reduz a receita líquida real. Se isso começou como uma forma de diminuir os pagamentos da dívida ao Tesouro Nacional, tornou-se, na prática, também um meio de desvinculação da receita estadual. Constituem, assim, um duplo e perverso incentivo. Primeiro à injustiça federativa, porque alguns entes federados maquiagem suas contas, às vistas do governo federal e dos órgãos de supervisão, e outros governos não o fazem. Em segundo lugar, é também um incentivo à falta de transparência, pois quebram o princípio básico do orçamento universal e se acabam co-

4. Essa seção reproduz alguns argumentos apresentados pelo primeiro autor no III Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, em 31/7/2006, e de Barroso, 2004.

5. Ver, por exemplo, a reportagem “Maquiagem fiscal”, *Folha de São Paulo*, de 8/5/2005: “*Inspirados no pioneirismo do governador de Mato Grosso do Sul, José Orcirio, o Zeca do PT, pelo menos dez Estados do país estão recorrendo ao (jeitinho brasileiro) para driblar a destinação obrigatória de recursos para saúde e educação, não repassar parcela do ICMS para municípios e até reduzir a prestação mensal de sua dívida com a União.*”

brando impostos disfarçadamente. Mais grave ainda é o fato de que tais recursos são gastos sem que a lei os autorize e os balanços os demonstrem.

Tal prática não é somente uma afronta à boa gestão fiscal, mas é também uma infração flagrante à Lei nº 4.320/1964, que no seu artigo 2º afirma que: “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 Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade” e, no artigo 6º, explicita que: “Todas as receitas e despesas constarão da Lei do Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções.”

Uma inovação da contabilidade criativa é a prática irregular de orçar e contratar uma despesa, empenhá-la e, depois, cancelá-la, mesmo tendo o serviço sido efetivamente prestado ou a mercadoria sido efetivamente entregue. Isso já tinha sido feito por algumas prefeituras em 2000, para escapar da Lei de Crimes Fiscais, que pune a inscrição de restos a pagar acima das disponibilidades financeiras no fechamento do último ano de mandato. Tribunais de Contas condenaram e puniram tal prática, inclusive recomendando ao Ministério Público ações contra os responsáveis.

Para fugir a essa punição, que pode levar a inelegibilidade, alguns prefeitos e depois governadores, segundo a imprensa, adotaram a prática de cancelar empenhos que superem o saldo disponível no caixa, mesmo quando o serviço tenha sido efetivamente prestado ou a mercadoria entregue.⁶ Isso representa uma afronta à Constituição e à própria democracia, pois, há muito tempo, se exige que um recurso público só possa ser gasto depois de autorizado pelo Legislativo e também a ele seja submetido sua prestação de contas.

Em relação ao gasto com funcionalismo, como era de se esperar, os governos acima do limite ou muito próximo deles questionaram judicialmente esses limites. Uma vez derrotados, engajaram-se em exercícios de contabilidade criativa, mesmo sendo a LRF bem explícita sobre o que deve ser contabilizado como gasto com pessoal, de forma a reduzir artificialmente a despesa com pessoal.⁷ Assim, desconsiderou-se como gasto com pessoal a parcela dos salários dos funcionários públicos, que é retida pelo Imposto de Renda na fonte e que pela Constituição retorna aos estados e municípios. Na mesma linha, a despesa com inativos e pensionistas não foi incluída no li-

6. Essa prática foi adotada pela prefeitura de São Paulo no ano de 2004, contudo houve uma agravante nesse caso, pois, além do cancelamento de empenhos de gastos efetivamente prestados, segundo os credores, a administração que assumiu em 2005 também identificou um sem número de compromissos que foram assumidos no passado e simplesmente não foram inscritos como despesas e, não tendo sido pagos, como dívidas, não atendiam ao processo fiscal ordinário. Isso significa que gastos foram realizados sem a devida, necessária e prévia autorização legislativa. Não foram autorizados nos orçamentos, não foram contabilizados nas despesas, não foram pagos e, por fim, não foram inscritos como dívidas no passivo do balanço patrimonial do ente público. Ao início de 2005, a nova gestão da prefeitura contava um montante de R\$ 5,8 bilhões em despesas com fornecedores e empreiteiros vencidas e não pagas.

7. Vide exemplo específico do Rio Grande do Sul, segundo Gobetti, 2006: “Ao examinarmos as despesas de pessoal e de custeio no relatório analítico da execução orçamentária, detectamos que uma parcela significativa dessa redução na despesa de pessoal explica o aumento no gasto de custeio. Isso porque, a partir de 2003, o governo estadual passou a contabilizar uma série de auxílios pagos a servidores públicos, como diárias de viagens, ajuda de custo, alimentação, transporte, creche e até auxílio-funeral, como elementos ou sub-elementos de despesa da ODC. Após um cuidadoso trabalho de seleção desses valores, constatamos que esses auxílios assumem uma magnitude de cerca de 2,4% a 2,7% da RCL entre 2003 e 2005.”

mite de gastos com pessoal, por se tratar, na visão desses governantes, de uma despesa com previdência.⁸

A questão da dívida pública federal e da fixação de metas para esta e para o resultado nominal constitui também uma debilidade. A dívida pública seria *a priori* aspecto de maior sucesso da LRF, mas, de fato e de direito, é em que mais falhou sua regulamentação posterior. A LRF, seguindo a Constituição Federal, prevê limites para o endividamento público: consolidado e mobiliário.⁹ No primeiro caso, deveriam ser fixados pelo Senado para cada uma das três esferas de governo. Ao final de 2001, o Senado aprovou a nova resolução¹⁰ para regular o endividamento estadual e municipal, disciplinando tanto os fluxos, quanto limitando os estoques, mas até hoje sequer iniciou a tramitação do mesmo projeto aplicado à União.

Nada justifica que o ente mais importante da Federação, o que sempre teve a maior dívida, não esteja sujeito a nenhum limite. De início, havia o temor de questionarem a fixação de um limite para o governo federal acima do limite aplicado aos governos subnacionais, mas ninguém questiona essa diferença, que é facilmente explicada pelo fato de aquele governo ter estoque de dívida superior ao dos demais e também por ser o responsável pela política monetária.

A implantação das Parcerias Público-Privado (PPPs) é mais um motivo importante para que tal proposta fosse apreciada e aprovada pelo Senado, porque uma parte do apoio da União envolverá a concessão de garantias, que pela Constituição cabe ao Senado Federal regular. Além disso, é importante lembrar que a dívida mobiliária federal não é controlada pelo Senado e sim por lei ordinária, que, se aprovada, também poderia dar mais credibilidade a sua gestão e maior racionalidade ao tratamento de seu serviço no âmbito do orçamento federal.

O que torna ainda mais inexplicável o desinteresse do governo e até mesmo do mercado pela adoção dos limites às dívidas federais diz respeito ao fato de que as proposições enviadas ao Congresso em 2005 previam limites muito acima dos saldos das dívidas: consolidada e mobiliária, efetivamente observada hoje, mesmo após a acelerada expansão destas. Ademais, a melhora do quadro fiscal seria o caminho mais rápido para o tão almejado *investment grade*.

Por último, também é curioso notar o ostracismo a que foram relegadas as metas de resultado previstas na LRF, ainda mais quando recentemente houve grande onda no país pela defesa do que seria uma idéia completamente inovadora – a fixação da meta zero para o déficit nominal. Chegou-se a falar em emendar a Constituição para

8. Essa prática levou a situações *sui generis* como a do estado do Rio de Janeiro, que apesar de comprometer menos de 37% da sua Receita Corrente Líquida (RCL) no primeiro trimestre de 2003, segundo a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), levou oito meses para normalizar o pagamento dos salários dos funcionários do Executivo estadual. Vide *Jornal do Brasil*, de 16/01/2003.

9. Vide LRF art. 30: "No prazo de noventa dias após a publicação desta Lei Complementar, o Presidente da República submeterá ao: I - Senado Federal: proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios, cumprindo o que estabelece o inciso VI do art. 52 da Constituição, bem como de limites e condições relativos aos incisos VII, VIII e IX do mesmo artigo; II - Congresso Nacional: projeto de lei que estabeleça limites para o montante da dívida mobiliária federal a que se refere o inciso XIV do art. 48 da Constituição, acompanhado da demonstração de sua adequação aos limites fixados para a dívida consolidada da União, atendido o disposto no inciso I do § 1º deste artigo."

10 Vide Resolução nº 1 de 2001 do Congresso Nacional.

tanto, porém, não foi dito ou lembrado que a LRF já exige a fixação de meta para o resultado nominal – e não apenas para o primário – na LDO de cada ano.¹¹

Assim como na questão do limite da dívida, mais uma vez o governo federal ignora o fato e estados e municípios dão o exemplo, respeitando a regra (pelo menos nos maiores estados e municípios). Em sua defesa, o governo federal alega que não fixa metas para o resultado nominal, pois o gasto com juros da dívida é uma variável fora do seu controle. Tal desculpa parece encontrar eco, pois o Congresso Nacional e o Tribunal de Contas da União (TCU) não se manifestam quanto ao descumprimento da lei.

Se o país perde assim a oportunidade de avançar no campo da responsabilidade fiscal, pior é verificar que se começa a recuar em outros campos como na transparência e se continua imóvel na questão do processo orçamentário e do *enforcement*. Desde já, se antecipa que, em muito ajudaria se fosse acelerada a tramitação no Congresso da chamada reforma orçamentária, pois convivemos com vários problemas no processo orçamentário, discutidos a seguir. Por exemplo, as subestimações de receita pelo Executivo e o movimento oposto pelo Legislativo, além da falta de critérios objetivos para a seleção e a liberação de recursos para emendas, entre outros problemas. Em suma, faltam critérios técnicos na discussão que poderiam ser alcançados com diferentes arranjos institucionais, sendo os órgãos semi-autônomos, como o *Congressional Budget Office* (CBO) do Congresso Norte-americano, um dos mais conhecidos.

Para começar, os parlamentares continuam não dispensando a devida e maior importância à discussão do PPA e da LDO em relação à atenção dispensada às emendas ao orçamento anual, o que na prática faz que essas duas leis não exerçam papel importante na discussão orçamentária.

Outra falha institucional grave é a situação assimétrica enfrentada pelo governo na hora de executar o orçamento. Enquanto para cortar despesas, o governo precisa apenas de um decreto, para aumentá-las o governo necessita aprovar um crédito suplementar. Essa assimetria, em tese, cria incentivos para que o governo aceite uma superestimação das receitas na fase legislativa. Some-se a isso a falta de impedimentos para que os parlamentares reestimem as receitas, pela revisão do cenário macroeconômico e de outros pressupostos orçamentários.

Do problema acima decorre outra falha institucional. Como para o governo é fácil cortar despesas, ele tende a acomodar pedidos de gastos de parlamentares que ele sabe que não poderá honrar. Ele faz isso, pois o custo de dizer não a um parlamentar em termos da coalizão da sua base aliada é maior ainda que o custo de ter o orçamento modificado em desacordo com suas preferências.¹²

Desse quadro, derivou-se uma prática política clientelista nas relações entre parlamentares e governo, em que os primeiros votam matérias de interesse do segundo, somente após terem suas reivindicações atendidas. Como fruto dessa assimetria de in-

11. Vide LRF art. 4º, § 1º: "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(sic) e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. § 2º O Anexo conterá, ainda: I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior; II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos."

12. Vide Pereira e Mueller, 2002.

formação, compromete-se qualquer critério objetivo que se tente usar como regra para a inclusão de projetos no orçamento. A inclusão e a liberação de verbas no orçamento ficam sujeitas apenas a critérios políticos.

A falta de critério mais rigoroso para a inclusão de projetos no orçamento e a prática governamental de cortar despesas *ad hoc* dificultam a tarefa dos ministros de planejar as ações de suas áreas, pois muitas delas necessitam de desembolsos continuados, o que no quadro institucional atual fica difícil de ser previsto. Como os recursos são escassos e espasmódicos, os ministros tendem a não ser cobrados pelo seu desempenho, revelando outra falha institucional, que é a falta de sanções e mecanismos que vinculam os agentes aos resultados de suas ações.

Um problema institucional relacionado com a falta de cobrança e avaliação de desempenho dos ministros e outros cargos chaves do Executivo é a pouca divulgação dada aos objetivos da administração pública, normalmente expressos no PPA. Isso dificulta a tarefa da sociedade civil de fiscalizar o resultado do trabalho das agências governamentais.

Deve-se ressaltar, por fim, que a cultura de auditoria no serviço público ainda está muito voltada para o controle processual, dos insumos e ao combate a corrupção. Conseqüentemente, análises dos resultados da administração pública raramente são feitas e divulgadas.

1.3 Algumas propostas

As mudanças e sugestões aqui propostas se dividem em quatro blocos. Os três primeiros contemplam cada um as três partes do processo orçamentário brasileiro: o PPA, a LDO e a LOA. O quarto engloba as mudanças mais gerais e como tal não se refere especificamente a nenhuma fase do trâmite orçamentário.

O processo orçamentário brasileiro é formado por três peças como dito acima, porém, elas não guardam muita coerência entre si: o PPA é uma peça de ilusão e a LDO virou a Lei nº 4.320/1964, que exerce uma espécie de mandato-tampão. O que se propõe não é uma revolução frente ao previsto na CF/88, mas sim um aprimoramento. Essas sugestões, contudo, se implementadas em sua totalidade, constituirão uma ruptura, sim, mas com a prática vigente, que não chegou perto daquela imaginada na constituinte.

Uma reforma da Lei nº 4.320/1964 deve ter como um dos princípios a harmonização e a coerência efetiva entre o PPA, a LDO e a LOA. Ou seja, não se pode incluir na LOA obras que não estejam de acordo com os eixos do PPA e, tampouco, pode-se aprovar um plano plurianual que não leve em conta a restrição orçamentária.

Um primeiro passo poderia ser transformar o PPA no que é conhecido na literatura de finanças públicas como *hard-budget constraint*. O plano no nível federal poderia conter um plano para a administração da dívida pública, com metas para a relação dívida/PIB e objetivos de carga tributária e gasto público. Dessas metas e dos demais parâmetros orçamentários, derivar-se-ia o resultado primário e, necessariamente, o nominal, a cada ano, para se atingir as referidas metas.

As metas para a evolução da dívida – relação dívida/PIB só poderiam ser alteradas em casos previstos na Lei, como recessões fortes ou por maioria qualificada do Congresso. Já as metas para o resultado nominal seriam ajustadas a cada ano em con-

formidade com as projeções mais atuais dos determinantes da dívida pública. Ao final de cada ano, o Executivo promoveria uma conciliação entre a trajetória observada da dívida pública e a trajetória efetiva, revendo as metas para os anos subsequentes, caso necessário, de maneira a reconduzir a relação dívida pública/PIB à trajetória desejada.

A importância de se expressar as metas em termos do resultado nominal está no fato de que, assim, fecha-se a porta para que os agentes atuem de maneira oportunista. Isso poderia ocorrer uma vez que os agentes poderiam justificar o não cumprimento das metas por variações não previstas nos indexadores da dívida pública, mesmo nos casos em que tal argumento não procede. Esse comportamento poderia se tornar recorrente e, em última instância, os governos não se comprometeriam mais com nenhuma trajetória para a dívida pública.

Este arranjo institucional faz que todas as potenciais fontes de instabilidade para um ambiente macroeconômico próspero sejam internalizadas pelos agentes. Assim, uma variação não esperada na taxa de juros, o que aumentaria o custo da dívida pública, seria encarada da mesma forma como uma variação em qualquer outro item ordinário da despesa, ao qual teriam que corresponder cortes orçamentários.

Uma modificação que poderia beneficiar o processo orçamentário seria a votação do orçamento em dois turnos, separando a discussão do tamanho – montante monetário – do orçamento da sua alocação.

A intuição econômica para essa seqüência de votos é que ela leva a menores déficits orçamentários. Isso porque decisões colegiadas e cálculos políticos inerentes ao Legislativo geram incentivos para ampliar o nível de gasto, ao mesmo tempo em que os ganhos da maior disciplina fiscal são mais difusos, não beneficiando diretamente senadores e deputados. Por outro lado, decisões mais unilaterais e com maior poder dos ministros da área econômica têm o efeito contrário, pois são eles que mais incorrem os custos e benefícios políticos da disciplina fiscal.

Assim, na votação em primeiro turno, os mecanismos de decisão dariam mais preponderância ao Poder Executivo. Por exemplo, o Legislativo não poderia aumentar receitas, somente aprovar ou rejeitar o tamanho do orçamento, fornecendo as razões para a recusa. Se na primeira rodada votou-se o tamanho do orçamento, far-se-ia o mesmo na segunda com a destinação dos recursos. Aqui caberia um mecanismo de decisão mais colegiado, pois agora o objetivo é alcançar a eficiência alocativa. Logo, nesse turno de votação, não cabe mais uma data final ou um agente que tenha a palavra final. Neste caso, o que deve ser feito é estabelecer uma regra para períodos de impasse. A lei complementar deveria determinar o que fazer caso o Congresso e o governo não cheguem a um acordo até o dia 31 de dezembro. Uma hipótese seria prever um engessamento gradual da execução orçamentária, ou seja, à medida que o tempo passe e os agentes não cheguem a um acordo, o custo dessa discordância se ampliaria. Por exemplo, nos primeiros dois meses do ano seguinte, o Executivo ficaria proibido de começar novos projetos e antecipar pagamentos. Se depois de dois meses não se chegasse a um acordo, restringir-se-iam ainda mais as despesas permitidas.

Assim, na primeira votação, o objetivo seria assegurar a disciplina fiscal, em um mecanismo de decisão em que o Executivo fosse preponderante. Já no segundo voto, em que o objetivo é conseguir alocar os recursos, é redistribuído o poder, deixando em posições semelhantes o Congresso e o Executivo. Com esse rearranjo consegue-se

melhorar o processo de decisão, diminuindo os efeitos do *trade-off* existente, quando se tem de optar por mecanismo único.

Outra modificação seria a definição no âmbito da proposta orçamentária sobre o que se fazer caso a arrecadação fique abaixo ou acima do esperado ou caso algum item da despesa esteja fora do controle, como serviço da dívida pública, crescendo ou recuando além ou aquém das previsões iniciais.

A solução proposta é que juntamente com a votação da destinação dos recursos na LOA, os congressistas deveriam colocá-las em ordem de prioridade, indicando aqueles projetos que sofreriam cortes e aqueles que seriam preservados. O caso contrário também deve ser previsto. O Congresso deveria decidir o que fazer com aumentos inesperados de receitas – gastá-los ou poupá-los ou ainda alguma mistura dos dois.

A LRF já prevê em seu art. 9º, § 1º, medidas em caso de frustração de receitas, porém, a Lei deixa essa prerrogativa de limitar os empenhos ao Executivo, podendo esse decidir que programas, funções etc. arcariam com os cortes. Essa nova provisão retiraria do Executivo a prerrogativa de priorizar, por meio do decreto de programação financeira e dos demais decretos subseqüentes, os projetos aprovados no orçamento e ao mesmo tempo evita os incentivos para que o governo subestime receitas e possa gastar esse adicional, com mais liberdade.

As sugestões feitas até aqui têm como objetivo diminuir as assimetrias de informação e desenhar incentivos para que os agentes revelem as suas preferências reais. Com o objetivo de aumentar a eficiência operacional do processo, o Executivo enviaria ao Congresso, anexo à LOA, um *ranking* com a relação custo/benefício dos vários projetos passíveis de ser executados para a consecução dos programas incluídos no PPA. Por exemplo, o PPA poderia incluir um programa de redução da mortalidade infantil, cuja meta é reduzi-la em 30% em quatro anos. Então, os congressistas, baseados nas análises de custo e benefício, escolheriam como alocar as verbas entre os diferentes projetos cabíveis à execução do referido programa. No nosso exemplo fictício, poderíamos ter projetos de saneamento básico, médico da família, merenda escolar etc. O objetivo dessa medida é deixar claro para os agentes quais são as políticas e projetos que dão melhores resultados com os menores custos, ou seja, fornecer critério racional e objetivo para a alocação orçamentária.

Por último, há ainda um bloco de reformas, que como afirmado não se prendem especificamente a nenhuma das três peças orçamentárias, pois visam ao e influem no processo como um todo.

No que tange a transparência fiscal e da gestão pública, uma primeira medida é dar grande divulgação às metas do PPA e ao acompanhamento periódico destas. O Executivo deve publicar as metas do plano aprovado e a cada ano deve enviar ao Congresso e publicar documento com o acompanhamento das metas. Esse documento deve mostrar o andamento de cada programa, que porcentual já foi executado, se está atrasado ou adiantado e se houve algum problema na consecução dos programas. Ao final do PPA, o Executivo deve mostrar nesse relatório se todas as metas foram atingidas, justificando aquelas que não foram atingidas plenamente. O Congresso, se achar necessário, teria o direito de convocar os responsáveis por cada programa para prestar esclarecimentos adicionais.

Na mesma linha, a nova lei deveria promover a definição e uniformização contábil das demonstrações financeiras de entidades públicas, a criação de um sistema único e nacional de informação fiscal, além de garantir o acesso público ao Siafi e congêneres subnacionais. Essas medidas tornariam as finanças públicas um tema menos árido e mais acessível à população, garantindo assim maior fiscalização por parte da sociedade. Isso garantiria maior comparabilidade entre os orçamentos dos vários estados e municípios, ao contrário do que ocorre hoje, como, por exemplo, no caso dos precatórios, no qual alguns entes Federativos colocam em seus balanços valores históricos e outros informam valores atualizados.

Uma série de novos conceitos e definições deveria ser abrigada nessa nova lei, como a definição de receitas extraordinárias, ou não-recorrentes, empresas estatais dependentes e não-dependentes do Tesouro, assim como regras para o encerramento contábil do exercício fiscal. A União, por exemplo, promove a liquidação automática de todos os seus empenhos, o que gera muitos restos a pagar e dificulta a percepção pelo cidadão de quanto foi efetivamente gasto em cada ano. Por outro lado, alguns estados editam decretos com regras para o encerramento contábil, permitindo que o orçamento do ano anterior ainda seja executado no início do ano seguinte.

Um passo ousado necessário seria a criação de um sistema único e nacional de informações fiscais, de modo a reunir em um só espaço todos os documentos, balanços e relatórios exigidos pela LRF, como também pela Lei nº 4.320/1964 e outros atos legais. Tal sistema deveria ser operado pelos Tribunais de Contas na forma de rede, uma vez que eles são os responsáveis formais pelo controle das contas e coisas públicas – por certo, com apoio e infra-estrutura prestada pelo Executivo federal. Não faz mais sentido se exigir a remessa dos mesmos documentos para os mais distintos órgãos, ainda que em diferentes esferas de governo, de modo que, embora sejam exigidos muitos documentos e detalhamento das contas, o resultado final é que, na prática, muito se gasta com a burocracia e a publicidade, mas não com a transparência – até porque o excesso de informações também é uma forma de esconder as que realmente importam. Dispensável também dizer que tal sistema de informações deveria oferecer acesso eletrônico (internet), público e ilimitado, de modo que qualquer pessoa interessada em conhecer as contas de um determinado governo saberia onde consultar, inclusive podendo comparar com as de outras unidades.

A nova lei poderia inclusive esclarecer pontos nos quais restarão dúvidas em torno da LRF, uma vez que disporia do mesmo *status* legal. Também poderia acrescentar novas regras para tornar ainda mais rígido e efetivo o preceito que tinha se tentado implantar na LRF.

Uma reforma possível seria recuperar a idéia que reinou no início dos trabalhos da Assembléia Constituinte, em 1987, que previa a criação de um Código de Finanças Públicas, com vistas a reunir em uma só lei todos os princípios, regras e normas que regulem os processos de planejamento, orçamento, contabilidade e gestão financeira e patrimonial da administração pública. Concentrando a normatização em um só ato, seria mais fácil formar uma espinha dorsal do regime fiscal, de modo a harmonizar e sistematizar os diferentes aspectos e procurando evitar os casuísmos reinantes. Isto é perfeitamente cabível com a LRF e, sobretudo, também poderia contemplar o Conselho de Gestão Fiscal (CGF), previsto na LRF e até hoje não implantado, como órgão regulamentador e *locus* de debates e negociações.

Ainda no escopo dessa reforma, poderiam se incluir medidas contra a malversação do dinheiro público, como a criação de um banco de dados comparativo dos custos das obras públicas já realizadas e as orçadas para aquele ano e também dos bens adquiridos pela administração pública. Essa medida poderia ser ampliada para conter as obras realizadas em estados e municípios, formando um banco de dados nacional. O objetivo é ajudar na formação de preço dos bens e serviços adquiridos pelos governos. Esse mercado de compras governamentais se caracteriza pela presença de assimetrias de informações, estruturas oligopolísticas na oferta dos seus bens, sem contar as práticas clientelistas e de corrupção. De posse desse banco de dados, os agentes poderiam perceber o real custo de oportunidade de cada projeto, além de ficar mais fácil perceber projetos cujos custos possam ter sido inflados artificialmente.

Nessa mesma linha de combate à corrupção e busca da eficiência alocativa, o TCU poderia apresentar uma classificação das obras públicas de acordo com a presença ou não de indícios de irregularidade, um refinamento do que já se exige hoje. As obras seriam classificadas numa escala digamos de 0 a 5, sendo a menor nota atribuída para aquelas que não apresentam nenhuma irregularidade e a maior nota para aquelas que apresentam fortes indícios de irregularidade.

Os projetos com as menores notas poderiam ser incluídos no orçamento e teriam seus recursos liberados normalmente. Contudo, os projetos que apresentam fortes indícios de irregularidade poderiam ser incluídos no orçamento, mas só teriam seu empenho garantido após acatarem as sugestões do TCU. Por último, para os projetos com notas intermediárias, o ônus da decisão caberia exclusivamente ao Congresso. Esse deveria ponderar a importância e a urgência do projeto frente à gravidade das acusações para tomar a sua decisão.

1.4 Observações finais

As sugestões apresentadas buscam dotar de maior racionalidade o processo orçamentário, conferindo-no maior coerência entre as suas partes, explicitando a troca intertemporal (maior gasto hoje implica mais dívida amanhã) e internalizando para cada agente do processo todos os custos e benefícios de suas ações. O objetivo é construir um arranjo institucional coerente com maior disciplina agregada e eficiência alocativa e operacional.

A obrigação de que o orçamento anual seja coerente com um plano de administração da dívida pública, por exemplo, faz que os agentes internalizem todos os custos de se incorrer em um déficit orçamentário. Assim, os agentes passam a perceber que um déficit hoje é a contrapartida de um superávit orçamentário amanhã. E que para um alto nível de endividamento, cujo custo de rolagem também é alto, deve corresponder resultados primários positivos por mais de um ano.

A idéia de se colocar parâmetros para a previsão dos agregados macroeconômicos é uma maneira de coibir o comportamento oportunista dos agentes. Ora, se eles se vêem frente a restrições contra déficits orçamentários, tentarão encontrar maneiras de burlá-las. Uma saída que já se tornou clássica é aumentar a previsão para o crescimento do PIB e da inflação. Existem alternativas para combater tal prática.

As mudanças no rito orçamentário não serão eficazes sem equacionar a questão da transparência e do *enforcement* das regras fiscais. Os problemas apontados largamente pela mídia em algumas prefeituras e em alguns governos estaduais poderiam

ter sido atenuados, ou quem dera evitados, se tais governos tivessem sido obrigados a publicar informações mais detalhadas e, especialmente, auditar e prestar contas de forma mais eficazes.

Referências

ALMEIDA, M. *Problemas na contabilidade do investimento público liquidado pelo Siafi*. Senado Federal, 27 mar. 2005. Nota Técnica.

AFONSO, J. R. Gestão de choque: um ajuste fiscal que está desajustando. III FÓRUM DE ECONOMIA DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS DE SÃO PAULO. 2006.

BARROSO, R. C. *O processo decisório do orçamento do Governo Federal na visão da nova economia institucional*. Finanças Públicas: VIII Prêmio Tesouro Nacional – 2003. Brasília: Editora UnB, 2004, p. 573-676.

DELFIN NETTO, A.; GIAMBIAGI, F. *O Brasil precisa de uma agenda de consenso*. Ipea, 2005 (mimeo).

ESFAHANI, H. S. *Institutions, budgetary procedures and fiscal performance in MENA countries: analytical and methodological framework*. Department of Economics, University of Illinois, Urbana–Champaign, 2000.

GOBETTI, S. *Uma análise das finanças estaduais do RS: 1998-2005*. 2006 (mimeo).

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. Programa de Seminários Acadêmicos. V Feira IPE/USP. Seminário nº 15/2002, 2002.

2 A REVISÃO DA LEI Nº 4.320/1964 NO CONTEXTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL*

Selene Peres P. Nunes**

2.1 Introdução

O Brasil é hoje uma referência internacional em finanças públicas, principalmente devido aos avanços institucionais propiciados pela Lei nº 4.320, de 1964, pelo Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) e pela Lei Complementar nº 101, de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Muitos países não têm, ainda, uma lei que estabeleça padrões mínimos nem para a contabilidade pública, o que é um grande problema no caso de descentralização.

A Lei nº 4.320 foi um marco das finanças públicas do Brasil. Aplicando-se à União, estados e municípios, foi capaz de estabelecer padrões para os orçamentos, a contabilidade pública e aspectos da gestão financeira e patrimonial.

Como era de se esperar, contudo, encontrou os limites do seu tempo. Em 1988, a Constituição Federal previu, no Capítulo II do Título VI, sob a denominação "Das Finanças Públicas", a edição de duas leis complementares de finanças públicas, ambas aplicáveis a toda a Federação: uma no art. 163, fixando os princípios norteadores das finanças públicas no Brasil; outra no art. 165, § 9º, dispondo sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, e estabelecendo normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.¹

É de pressupor-se que as duas leis tenham objetivos distintos. A lei a que se refere o art. 163 seria mais macro, voltada para o equilíbrio intertemporal das finanças públicas, uma espécie de Código de Finanças Públicas. A aprovação da LRF, em 2000, supriu essa necessidade. Já a lei complementar mencionada no art. 165 da Constituição conteria normas gerais para a elaboração e controle dos planos e orça-

* Este artigo é um desdobramento de trabalho premiado no XI Prêmio Tesouro Nacional – 2006 e apresentado no II Seminário sobre o projeto de reforma da Lei nº 4.320/1964, Contribuições para a Elaboração da Nova Lei de Planejamento, Orçamento e Contabilidade Governamental, em 11/4/2007, na Secretaria de Política Econômica, do Ministério da Fazenda. As opiniões aqui expressas são de exclusiva responsabilidade da autora, não exprimindo necessariamente o ponto de vista das instituições a que esteja vinculada. Concluído em julho de 2007.

** Da Secretaria do Tesouro Nacional e professora do Curso de Pós-Graduação em Orçamento Público, promovido pelo Instituto Serzedello Corrêa (ISC), do Tribunal de Contas da União (TCU), e pelo Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados. Foi uma das responsáveis pela elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal.

1. De acordo com a Constituição Federal de 1988, algumas matérias devem ser reguladas por leis complementares, as quais detalham a Constituição e estabelecem normas gerais aplicáveis a todos os entes da Federação. Dentro dessa competência legal, uma lei complementar possui *status* superior relativamente às leis ordinárias e sua aprovação requer quorum qualificado (maioria absoluta) no Congresso Nacional.

mentos, além de normas contábeis voltadas para a fiscalização orçamentária, financeira e patrimonial.

A Lei nº 4.320 foi recepcionada² pela Constituição Federal como aquela prevista no art. 165, § 9º. Não foi alcançado o consenso necessário para aprovar essa lei complementar, o dispositivo constitucional permanece, ainda, sem regulamentação.

Foram encaminhadas várias propostas de revisão, sendo a mais recente o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 135, de 1996, em tramitação na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara dos Deputados. A última versão de Substitutivo foi apresentada pelo Dep. Sérgio Miranda em janeiro de 2000. A Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal também apresentou um Substitutivo – PLS nº 106/1999. Um Grupo de Trabalho do Poder Executivo apresentou diversas sugestões ainda não apreciadas, mas mesmo estas já teriam de ser revistas, pois ficaram desatualizadas depois da LRF.

Mais recentemente, têm surgido algumas propostas novas, porém parciais, como as elaboradas pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC). A Secretaria de Orçamento Federal (SOF), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão elaborou um documento comparativo entre o material produzido pelo Grupo de Trabalho do Poder Executivo e a LRF, que mantém basicamente a estrutura do PLC nº 135/1996.

É precária a tentativa de remediar a ausência da lei complementar com a introdução de dispositivos ou na LDO da União – válida apenas para um ano e para a União – ou em portarias da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).³

Neste último caso, sempre surgem dúvidas quanto à competência jurídica de uma portaria para sobrepor-se a uma lei, principalmente com *status* de lei complementar. Mais que isso, surgem dúvidas quanto à competência jurídica de portarias do Executivo federal para obrigar todos os poderes de todos os entes da Federação. Tem-se buscado fundamentação para as portarias no § 2º do art. 50 da LRF, que prevê que a edição de normas gerais para consolidação das contas públicas caberá ao órgão central de contabilidade da União, enquanto não implantado o Conselho de Gestão Fiscal previsto no art. 67. Contudo, há sempre o risco de extrapolar a competência de consolidação criando outras normas que, embora necessárias, são frágeis em termos da sua impositividade para outros entes.

O ideal seria esclarecer divergências conceituais, promover a adequação às necessidades institucionais que se avolumaram desde 1964 e revogar explicitamente dispositivos superados pela Constituição Federal para evitar dúvidas jurídicas. Além disso, o tratamento dessas matérias numa lei complementar tem a vantagem de permitir

2. Diz-se que uma lei é recepcionada pela Constituição quando já existia uma lei, anterior à promulgação da Constituição, tratando de matéria prevista em dispositivo constitucional e, depois da promulgação da Constituição, não foi aprovada uma lei com os mesmos objetivos nem revogada a anterior. Então, o dispositivo constitucional é aplicado por meio da lei preexistente, a qual permanece válida, ainda que parcialmente.

3. Um exemplo é a Portaria nº 163, de 4 de maio de 2001, da STN e SOF, que tratou da classificação de receitas e despesas.

maior estabilidade das regras, pois é exigido quorum qualificado, de maioria absoluta, para a aprovação e/ou alteração destas.

Contudo, não foi alcançado o consenso necessário para aprovar essa lei complementar e o dispositivo constitucional permanece, ainda, sem regulamentação.

Para se valer da tramitação do PLC nº 135/1996, haverá necessidade de acordo de lideranças que permita novo Substitutivo no Plenário.

Este trabalho concentra-se na análise do lado do gasto público, sob a ótica das instituições orçamentárias. A tese central é que políticas públicas melhores dependem de reformas institucionais capazes de avançar na integração do processo orçamentário descentralizado. Para além da LRF, o desafio atual é criar condições para melhorar a qualidade do gasto público e abrir espaço para investimentos em infra-estrutura e gastos sociais. Este problema dificilmente encontraria solução em cortes orçamentários reiterados ou em mudanças nas vinculações.

A busca de uma solução efetiva implica o reconhecimento de que a LRF tinha como objetivo lidar apenas com parte dos problemas de coordenação de nosso federalismo fiscal, já que as regras foram mais proibitivas de condutas relacionadas a excessos de gastos e dívidas – regras do tipo “não fazer” – do que definidoras de políticas públicas orientadas ao desenvolvimento. Em vez de dizer o que não se deve fazer, a nova geração de regras macrofiscais deverá dizer o que deve ser feito e como.

A segunda seção, logo após esta introdução, descreve algumas das características do processo orçamentário brasileiro, contextualizando as dificuldades e oportunidades que surgiram na Constituinte, dando origem a algumas questões abertas, na tramitação do PLP nº 135/1996 e na aprovação e implementação da LRF.

Na terceira seção, sugerem-se algumas das possíveis inovações que poderiam ser feitas por meio da revisão da Lei nº 4.320, a qual seria válida para toda a Federação e deveria aplicar-se ao planejamento, orçamento, contabilidade e controle.

A quarta seção apresenta as conclusões do trabalho.

2.2 Contextualização das dificuldades e oportunidades da revisão da Lei nº 4.320/1964

A avaliação das condições técnicas e políticas para uma revisão da Lei nº 4.320 exige uma contextualização à luz das mudanças introduzidas pela Constituição Federal e pela LRF. As mudanças realizadas estabelecem marcos conceituais para novos avanços. Por outro lado, a dificuldade de empreender mudanças à época, por falta de consenso ou de discernimento sobre a importância de certas matérias, fornecem bons indicativos das dificuldades que poderão ser encontradas na revisão da Lei nº 4.320.

Há, contudo, uma visão estratégica desse processo, que consiste em transformar as dificuldades identificadas em oportunidades de avanços institucionais. A revisão da Lei nº 4.320 poderá contribuir decisivamente para o aperfeiçoamento institucional das finanças públicas.

2.2.1 O processo orçamentário no Brasil – PPA, LDO e LOA: da Constituição Federal à LRF

A Constituição Federal previu três peças no ciclo orçamentário, o Plano Plurianual – (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), cada uma delas com funções bem definidas. A LRF, por sua vez, fortaleceu as instituições orçamentárias desenhadas pela Constituição. Paralelamente à metodologia do PPA que começou a desenvolver-se com o Plano Brasil em Ação em 1996 e à integração planejamento/orçamento empreendida a partir de 2000, a LRF evidenciou a importância do planejamento para a gestão pública, primeiramente, ao tornar obrigatória a elaboração do PPA.

Diferentemente da LDO e da LOA, que mereceram várias disposições na Constituição Federal e na LRF, no que se refere ao PPA, a prática ainda está muito além da norma. A legislação apenas prevê, em termos genéricos, que se “estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal, para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada.” (CF, art.165, § 1º).

A obrigatoriedade da elaboração do PPA para todos os entes da Federação somente ficou clara depois da LRF. Ressalvadas as disposições que nitidamente se aplicam apenas à União, seria razoável interpretar que todas as disposições constitucionais sobre finanças públicas se aplicam a todos os entes da Federação, tendo em vista a autonomia política, financeira e administrativa que lhes foi outorgada. Contudo, em diversas passagens, ao tratar da matéria orçamentária, o texto constitucional, faz referência apenas à União.⁴ Por essa razão, muitos municípios, especialmente os menores, na ausência de sanção ou de vedação constitucional expressa que exigisse a elaboração do PPA, entenderam que este não era mandatório. Esta interpretação vigorou até a edição da LRF, que estabeleceu:

“Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar: (...)”

E, ainda:

“Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa será acompanhado de:

(...)

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.”

Assim, a partir da obrigatoriedade imposta pela LRF, todos os municípios passaram a elaborar também o seu PPA, a exemplo do que já faziam a União, os estados e os grandes municípios. A única orientação, no entanto, foi o exemplo prático da União, cuja metodologia, adotada desde o Plano Brasil em Ação, em 1996, apresentava notáveis vantagens em relação ao que se fazia anteriormente. A mudança fundamental consistiu em que se abandonasse a lógica que valorizava um gasto maior independentemente dos resultados alcançados.

4 Ou à administração pública federal, ao Congresso Nacional, ao presidente da República, razão pela qual, à falta de maior precisão conceitual, exige-se do leitor um esforço de interpretação.

O PPA deixou de ser uma carta de boas intenções em que anualmente se repetiam alguns objetivos gerais, para voltar-se para a resolução de problemas concretos. Os programas passaram a ser construídos com objetivos específicos, voltados para a solução de problemas quantificados por indicadores. As ações que compunham cada programa, por sua vez, passaram a ter metas físicas. Essa metodologia, aliada a alterações contábeis da execução financeira, permitiu o monitoramento das políticas públicas. Mais recentemente, com o Plano Brasil para Todos vislumbrou-se a possibilidade de introduzir o aspecto participativo, embora ainda de forma incipiente.

Depois da LRF, foram institucionalizadas na LDO as metas fiscais para receitas, despesas, resultados primário e nominal e dívida pública e inseridos demonstrativos que visam a dar transparência a riscos fiscais, passivos contingentes e à situação atuarial da previdência, entre outros. Assim, a LOA passou a ser elaborada para cumprir as metas físicas do PPA e as metas fiscais da LDO. Na LOA, foi regulamentado o uso da reserva de contingência e, na execução financeira, tornaram-se obrigatórios a programação, o monitoramento e o contingenciamento.

Além disso, a LRF também criou vínculos entre as peças legislativas que compõem o ciclo orçamentário e entre este e sua execução financeira. O mecanismo de compensação assegura o cumprimento das metas fiscais e desincentiva o mau planejamento (receitas superestimadas e despesas subestimadas). O Relatório Resumido de Execução Orçamentária, publicado a cada dois meses, pode indicar que é necessário corte automático se está previsto que não serão atingidas as metas fiscais para os resultados primário e nominal. Exceto para despesas vinculadas (algumas definidas na LRF e outras na LDO), o corte é obrigatório em todos os poderes e aplicado a todas as despesas, incluindo empenhos e restos a pagar.

A LRF transformou o quadro mais geral de finanças públicas, com a criação de vários limites e regras aplicáveis às áreas de receita e despesa públicas, pessoal, previdência, dívida e endividamento, contabilidade pública e controle, para cujo cumprimento o ciclo orçamentário deveria contribuir. Para preservar a independência dos poderes e manter a autonomia do processo orçamentário, alguns limites e responsabilidades foram individualizados, tais como limites a despesas com pessoal, o contingenciamento, os restos a pagar e a divulgação de relatórios.

Essas normas gerais, por sua vez, são perfeitamente consistentes com o processo orçamentário já que, para não ferir o princípio constitucional da autonomia federativa, cada ente estabelece, de forma autônoma, suas metas orçamentárias.

2.2.2 Dificuldades e oportunidades com origem na Constituição

Algumas das dificuldades já conhecidas para a construção de um texto revisor da Lei nº 4.320 têm origem em questões abertas da Constituição de 1988 na matéria de finanças públicas. Serra (1994) cita, pelo menos, três delas: a ausência de regra de decurso de prazo, a ausência de regra para os casos de rejeição ou veto e a indefinição sobre competências de gasto na Federação.

Na Constituição, não há a figura da aprovação dos projetos de lei do ciclo orçamentário (PPA, LDO e LOA) por decurso de prazo, o qual tampouco poderia ser criado por meio da lei complementar, porque atentaria contra as normas constitucionais que estabelecem que o envio de um projeto de lei para sanção ou promulgação somente se dará após ter sido aprovado pelo Legislativo. Pela mesma razão, está descar-

tada a execução por decreto até que seja editada a lei, a aplicação da lei vigente no exercício financeiro imediatamente anterior ou o recurso à medida provisória. Do mesmo modo, também não há regra definida para os casos de rejeição ou de veto desses projetos.

Na prática, isso significa que é possível não ter um orçamento aprovado, o que cria uma situação difícil tanto em termos de gestão, como em termos jurídicos. Pela LRF, art. 15 e 16, são consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou a assunção de obrigação que não estejam previstas de forma adequada na LOA ou que não sejam compatíveis com o PPA e a LDO ou que infrinjam quaisquer das suas disposições. No caso da LOA, nenhum gasto, por mais relevante que fosse, poderia ser realizado sem que as despesas tivessem sido legalmente fixadas.

A solução que tem sido reiteradamente buscada, no âmbito da LDO, de autorizar a liberação de duodécimos seja do projeto enviado pelo Executivo, seja da LOA do exercício anterior, com variantes de abrangência, não encontra amparo na Constituição, que no art. 167, incisos I e II, explicitamente veda o procedimento:

“Art. 167. São vedados:

I – o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II – a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;”

A solução pode passar pela definição de algumas regras na nova lei de finanças públicas. Como o Congresso não está obrigado a aprovar os projetos, uma alternativa parece ser colocá-los na ordem do dia, sobrestadas as demais proposições, e estabelecer um prazo para devolução ao Executivo das leis aprovadas, a exemplo do que já faziam as disposições constitucionais transitórias, já que cabe à lei complementar dispor sobre a elaboração das leis relativas aos orçamentos (art.165, § 9º, inciso I). A lei de finanças públicas, então, estabeleceria que a sessão legislativa não seria interrompida e/ou encerrada sem a aprovação do PPA, da LDO e da LOA,⁵ o mesmo valendo para os casos de rejeição ou veto aos projetos. No entanto, segundo Afonso e Giomi (1992), o ideal seria alterar a própria Constituição:

O ideal seria que os problemas fossem resolvidos através de uma emenda à Constituição. As mudanças no texto constitucional deveriam envolver: a definição de alguma forma de execução temporária ou de uma espécie de orçamento-tampão; determinação para que a sessão legislativa não seja interrompida enquanto não forem aprovados os projetos de lei integrantes do processo de planejamento; e o esclarecimento de que não cabe a rejeição integral da proposta orçamentária.

Além disso, o maior desafio colocado pela Constituição diz respeito à adequação, em todos os níveis de governo, entre a capacidade tributária própria e as competências no campo da despesa. A mesma Constituição que havia descentralizado recursos, não transferiu as responsabilidades correspondentes e boa parte das políticas públicas continuou a cargo do governo federal. Apenas nos anos mais recentes, algumas competências foram sendo transferidas aos governos subnacionais nas áreas de Educação e Saúde.

A Constituição também não estabeleceu claramente as funções que deveriam caber a cada nível de governo. Mesmo nos casos em que há uma definição jurídica aparentemente

5. Assim, estar-se-ia reproduzindo para todas as leis do ciclo orçamentário a exigência do art. 57, § 2º, da Constituição, o qual determina que a sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de LDO.

te clara, como nas competências próprias, essa definição parece insuficiente para abarcar a política pública em todas as suas dimensões. Um bom exemplo é a segurança pública, sabidamente uma competência estadual. A definição, no entanto, não contempla as da Polícia Federal, nem da Guarda Municipal, nem esclarece a quem caberá as tarefas de coordenação, financiamento, execução, prestação de serviços, sistematização de informações, monitoramento, avaliação, capacitação e assessoramento técnico. Na prática, sabe-se que não é possível prescindir dos esforços de todos os entes da Federação para a consecução dos objetivos, mas como cobrar responsabilidades que nem quer estão claramente atribuídas? Se esse é o caso em que as competências estão melhor definidas, que dizer, então, das competências comuns e das competências concorrentes, as quais deixam todas as dúvidas para o intérprete da legislação?

É notório que as competências na Federação não estão bem definidas, coexistindo sobreposições, áreas nebulosas e falta de coordenação nas áreas ou regiões comuns. Um desenho de melhores políticas públicas depende, em primeiro lugar, de uma atribuição de competências clara no contexto do novo papel do Estado. A nova lei de finanças públicas poderá auxiliar nessa tarefa, fazendo a articulação entre os planos nacionais de políticas públicas setoriais e os planos plurianuais.

2.2.3 Dificuldades e oportunidades identificadas na tramitação do PLP nº 135/1996

No que tange à uniformização de prazos para elaboração/envio, aprovação/devolução, sanção de PPA, LDO e LOA na Federação, a Constituição remeteu a questão para a lei complementar, pois à época já houve dificuldade de encontrar consenso nessa matéria. Contudo, a falta de consenso perpetuou-se na tramitação do PLC nº 135/1996, a ponto de ser um dos aspectos que o inviabilizaram, basicamente em virtude da dificuldade de atender, ao mesmo tempo, o Executivo e o Legislativo.

A disputa concentrava-se no fato de que o Executivo pleiteava mais prazo para a elaboração dos projetos de lei do ciclo orçamentário e o Legislativo alegava necessitar também de mais prazo para análise e votação. À medida que os processos foram ficando mais complexos e incluindo pleitos da sociedade por participação, tornou-se mais difícil arbitrar a regra. Além disso, o Executivo exigia uma regra de devolução dos projetos, o que também sempre foi uma questão delicada para o Legislativo. Conciliar prazos na Federação também exigiria rever os prazos dos mandatos, outra questão delicada.

Na ausência da lei complementar, na União, os prazos de elaboração das peças do ciclo orçamentário estabelecidos em disposição constitucional transitória (art. 35, § 2º) perpetuaram-se na prática. O projeto de lei do PPA é enviado ao Legislativo até o dia 31 de agosto no primeiro ano do mandato e deve ser apreciado até o final da segunda sessão legislativa, em dezembro. As mesmas datas aplicam-se, anualmente, ao projeto de LOA. O projeto de LDO é encaminhado pelo Executivo até o dia 15 de abril de cada ano e deve ser aprovado pelo Legislativo até a interrupção da sessão ao final do mês de junho.

A primeira dificuldade, então, refere-se à materialização do caráter supraordenador das peças com prazos invertidos, pois os projetos de LDO e de LOA acabam sendo elaborados sem que esteja aprovado o PPA. É bem verdade que a elaboração concomitante dos projetos de PPA e de LOA faz todo o sentido quando há boa integração planejamento/orçamento. Contudo, ainda assim, a LDO acaba sendo aprovada antes do PPA. Pensou-se, então, em reduzir o prazo para a elaboração do

PPA e postergar um pouco o prazo da LDO. Contudo, um prazo menor inviabilizaria a elaboração de proposta de PPA de grande envergadura diante das dificuldades operacionais naturais a um governo recém-empossado, o que não seria de modo algum conveniente, pelo fato de esta constituir a base do ciclo de planejamento. E, principalmente tendo em conta o pleito de introduzir maior participação no PPA, qualquer tentativa de encurtamento de prazo tornar-se-ia inviável.

Uma segunda dificuldade refere-se à elaboração do Anexo de Metas e Prioridades da LDO no primeiro ano de mandato, num momento em que o PPA e a LOA ainda não foram aprovados, nem sequer encaminhados. Não há, na prática, como estabelecer prioridades sobre um plano que não existe ainda. Uma alternativa seria que, excepcionalmente no primeiro ano de mandato, o Anexo de Metas e Prioridades viesse no próprio PPA e não na LDO.

Os prazos utilizados por estados e municípios ou reproduzem os adotados pela União, com base em disposição constitucional transitória, ou seguem os de suas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, ou seguem alguma orientação dos Tribunais de Contas. Tudo isto sem uniformidade ou racionalidade que permita tratamento integrado. A ausência de uma definição em lei complementar para os prazos de envio, devolução e sanção do PPA, da LDO e da LOA, por exemplo, tem dificultado a utilização de informações do orçamento federal, relativas a transferências, nos orçamentos estaduais e municipais.

Visando à integração de um sistema de planejamento nacional, a lei de finanças públicas deveria estabelecer prazos diferenciados e paulatinamente superiores para o envio dos projetos de lei pelos governos estaduais e municipais. Recomenda-se que haja uma hierarquia nos prazos das LDOs, da maior para a menor esfera de governo – ou seja, somente após elaborada a proposta federal, seria fechada, e de forma compatível, a proposta estadual, e, do mesmo modo, a seguir, a municipal. Para manter essa ordem, é imprescindível uma seqüência de prazos para envio dos projetos de lei ao Legislativo para as três esferas de governo e esses devem ser os mesmos para todas as unidades que integram cada esfera.

O ideal seria ampliar o prazo para encaminhamento do PPA, pressupondo mais tempo para consulta à sociedade civil, e adotar data idêntica para os três níveis de governo. As LDOs, que contêm o cenário e as macroprevisões de receitas e despesas, seriam elaboradas de modo a fornecer as informações necessárias para os demais níveis de governo e com prazos seqüenciais. A LOA acompanharia os prazos do PPA, devendo ambos ser devolvidos para sanção até o término da segunda sessão legislativa. Por fim, cabe notar que a proposta trabalha com o requisito de uniformização de prazos para os mandatos dos governos dos três níveis.

A falta de abordagem integrada atinge também o processo orçamentário no que se refere às etapas de elaboração, discussão, encaminhamento e tramitação no Executivo e no Legislativo. A lei de finanças públicas deve dispor sobre a elaboração das três leis do ciclo orçamentário, desde a preparação do projeto de lei, o conteúdo, a forma de encaminhamento ao Legislativo (prazos, teor da mensagem do Executivo, exposição da situação financeira, justificativas das propostas etc.) até a apreciação do projeto de lei pelo Poder Legislativo e a sua sanção ou promulgação pelo chefe do Poder Executivo. Alguns problemas que deveriam ser tratados dizem respeito à eventual descontinui-

dade causada pelo atraso na elaboração e aprovação do PPA, da LDO e da LOA, ou no caso de não serem aprovadas antes da aprovação da lei ordenadora, ou antes do início de sua vigência, ou no caso de serem rejeitadas pelo Legislativo ou vetadas pelo Executivo. Em suma, a nova lei de finanças públicas precisará superar a falta de uniformização de processos e sistemáticas na Federação (exercício financeiro, prazos, organização etc.).

O segundo ponto de dissenso na tramitação do PLP nº 135/1996 diz respeito aos conflitos quanto à natureza do orçamento, se autorizativo ou impositivo e em que grau. Como o orçamento tem caráter autorizativo, funciona como um teto para os gastos, permitindo que o Executivo execute valor inferior ao fixado ou que realize liberações próximo ao final do exercício, quando já não há tempo hábil para adotar todos os procedimentos necessários para realizar uma despesa (licitação, contratação, empenho etc.). Isto termina por se refletir em baixa execução da LOA e acúmulo de “restos a pagar”.

Parte do Legislativo alega que a razão fundamental do contingenciamento preventivo está na utilização da liberação de emendas parlamentares como moeda de troca, atendendo a conveniências do governo e, freqüentemente, coincidindo com votações de seu interesse. Esse mecanismo abrangeria não só as emendas da LOA atual, mas também os “restos a pagar” de exercícios anteriores, que constituem autêntico orçamento paralelo ao do ano em curso.

É claro que este é um tema para emenda constitucional, que já tem sido objeto de várias propostas, sendo a mais recente a PEC nº 22/2000 do Senado Federal. Contudo, qualquer tentativa de alterar as regras relativas à execução orçamentária e aos restos a pagar sempre encontra óbices no caráter autorizativo/impositivo do orçamento. O maior risco dessa disputa é que, ao invés de estabelecer critérios claros para a alocação de gastos públicos para todo o orçamento, se caminhe para um fortalecimento do Poder Legislativo, pela via do orçamento impositivo, simplesmente invertendo a relação de forças atual entre os Poderes e preservando desequilíbrios.

Ambos os aspectos que obstaculizaram a tramitação do PLP nº 135/1996 envolvem relações entre os Poderes, o que, por si só, já fornece indicativo da necessidade de melhorar tais relações e sedimentar os avanços numa norma geral.

2.2.4 Dificuldades e oportunidades identificadas na aprovação e implementação da LRF

Alguns pontos de dissenso apareceram também na aprovação da LRF; outros na sua implementação. Os pontos sem acordo na aprovação são aqueles para os quais foram esgotadas as possibilidades de negociação naquele momento, dando origem a vetos na sanção da Lei.

Vale comentar dois aspectos. Primeiro, novamente, a já abordada questão dos prazos do Executivo e do Legislativo e a dificuldade de integração com estados e municípios nessa matéria deram origem aos vetos do art. 3º e do § 7º do art. 5º da LRF. Segundo, a falta de acordo sobre uma regra permanente para os restos a pagar deu origem ao veto do art. 41 da LRF. Esse tema está intrinsecamente relacionado com as emendas parlamentares e com o poder sobre o orçamento. Não houve apoio no Legislativo para acabar com os restos a pagar sem cobertura de disponibilidade de caixa, pois temia-se que a execução das emendas fosse atingida.

Como se vê, os dois aspectos que deram origem aos vetos da LRF tratam, novamente, de conflitos nas relações entre os Poderes.

Os pontos de dissenso que apareceram na implementação da LRF referem-se basicamente às relações federativas. Na tramitação da LRF, havia-se entendido que alguma uniformidade seria imprescindível para bem aplicar as regras e limites criados, o que levou o legislador a remeter a decisão a um Conselho de Gestão Fiscal e, enquanto este não fosse criado, ao órgão central de contabilidade da União. O dissenso estabeleceu-se quando o órgão central de contabilidade da União optou por definir as regras unilateralmente, sem pactuá-las. Vários Tribunais de Contas, então, editaram normas próprias e diferentes das editadas pela Secretaria do Tesouro Nacional, além de serem diferentes entre si. Isto terminou por gerar a necessidade de entrega, por parte dos estados e municípios, de mais de uma versão dos mesmos relatórios, para atender as exigências de órgãos diferentes.

A edição de uma lei de finanças públicas seria uma boa ocasião para pacificar o tema e dar maior estabilidade a algumas regras. É o caso do conceito de dívida líquida, para efeito do cálculo dos limites de dívida e endividamento. Seria importante esclarecer o que pode ser deduzido (dívida ativa não poderia) e o que deveria ser incluído (precatórios deveria), além de introduzir normas mais rigorosas quanto ao registro contábil de dívida ativa e de precatórios, evitando-se burlas. Seria conveniente, ainda, introduzir adequações contábeis que permitissem individualizar contribuições dos segurados e outras deduções por Poder e separar as contas do Tesouro e da Previdência. Essas determinações existem como regras na LRF, mas ainda não foram suficientemente absorvidas pela contabilidade pública.

Por fim, vale o alerta de que, embora não seja o objetivo, há risco de sobreposição entre LRF e revisão da Lei nº 4.320, com reabertura indesejável de temas. Até o momento, diante de alguma sobreposição não intencional entre a LRF e a Lei nº 4.320,⁶ tem prevalecido o entendimento de que devem prevalecer as determinações da LRF que, além de ser lei complementar, é mais recente.

Algumas oportunidades que se colocam claramente, portanto, são: *i*) revogar explicitamente dispositivos superados pela Constituição Federal; *ii*) enxugar a LDO federal no que se refere a normas gerais; *iii*) esclarecer alguns conceitos que têm dificultado a implementação da LRF de modo a evitar burlas na contabilidade pública; e *iv*) integrar, articular, fortalecer a cooperação entre matérias, etapas do processo orçamentário e entes da Federação. A cooperação entre matérias (ciclo de gestão) exige uma abordagem sistêmica; entre etapas do processo orçamentário (elaboração e apreciação) exige cooperação entre Poderes; e entre entes da Federação exige cooperação na Federação. A superação desses entraves aponta para a melhoria da qualidade do gasto público.

6. Sendo os objetivos das leis distintos, procurou-se, na tramitação da LRF, delimitar o tratamento que ambas dariam à matéria Finanças Públicas. Algumas tangências, no entanto, tornaram-se difíceis de evitar.

2.3 A elaboração de uma nova lei de finanças públicas: a reforma orçamentária depois da LRF

O sucesso das políticas públicas não depende só de recursos, mas da gestão dos programas, o que abrange o modo como se constroem e se executam para atingir os resultados pretendidos. Num ambiente de escassez de recursos, em que se exige seletividade na alocação e eficiência no gerenciamento, é mais que nunca necessário fazer um esforço para a superação de entraves institucionais e a consolidação de regras estáveis, por meio da edição de uma lei de finanças públicas, que se constituiria, assim, numa terceira reforma orçamentária.⁷

Algumas das dificuldades institucionais que causam distorções no processo orçamentário e ineficiência administrativa têm origem na ausência de regulamentação de dispositivos constitucionais. A gestão tem sido prejudicada por essa falta de regulamentação do ciclo orçamentário, especialmente no que se refere ao PPA, pois sequer seu conteúdo e forma de elaboração estão normatizados. Além disso, faltam definições quanto à especificidade de cada instrumento, a sua elaboração e organização, as restrições quanto à natureza, o número e a periodicidade de alterações, o prazo para entrada em vigor e a modificação por outros instrumentos.

Sem nenhuma orientação normativa que ordene e integre procedimentos, tem-se corrido o risco de perder os avanços metodológicos acumulados, particularmente na transição de governo, quando ingressam servidores com pouca experiência na área. Nessas ocasiões, a indefinição e a freqüente mudança de regras tende a somar-se à inexperiência administrativa daqueles que assumem os governos, ocasionando perda de memória institucional que impede que o aprendizado gerado pelas avaliações se converta em mudanças de curso nos programas que seriam necessárias.

Assim, um objetivo da lei de finanças públicas seria preencher lacunas que afetam a gestão e decorrem da falta de compreensão integrada de todo o ciclo orçamentário e sua execução. Esta seção procura identificar e discutir as lacunas que impedem maior integração entre os processos de planejamento e orçamento e sugerir temas que não poderiam deixar de ser abordados nessa lei complementar, pois requerem tratamento coerente e integrado na Federação, para permitir maior racionalidade das decisões de política fiscal.

Nesta seção, serão abordados os temas relativos a: normatização do PPA, ainda inexistente; estabelecimento de normas gerais para a elaboração do PPA, LDO e LOA, definindo-se a especificidade de cada peça e de seu instrumento revisor, em contexto de integração do processo orçamentário; periodicidade da revisão; abrangência das peças do processo orçamentário; classificação da despesa e outras normas contábeis; regionalização da despesa; e participação da sociedade civil.

2.3.1 A normatização do PPA

O PPA destina-se a dar materialidade ao programa de governo por meio de objetivos e diretrizes que possam ser quantificados, monitorados e controlados por meio de indicadores e de metas físicas. Sua lógica, embora não seja propriamente a de um plane-

7. A primeira grande reforma teria sido a própria Constituição Federal e a segunda a LRF.

jamento de longo prazo, tem horizonte mais longo que o orçamento e volta-se para a capacidade do gasto público de solucionar problemas e gerar produtos finais.

A boa técnica manda que as peças do ciclo orçamentário trabalhem de forma integrada entre si, com o desenho das políticas setoriais e com a execução financeira. Primeiro, parece óbvio que a elaboração do PPA deve ser precedida por um desenho bastante nítido das políticas públicas setoriais que se pretende empreender. É o que se denomina de “projeto de desenvolvimento” que, longe de abarcar apenas aspectos macroeconômicos, deve incluir a definição das políticas setoriais, especificando os objetivos e como serão atingidos. Isto é, além de um diagnóstico geral do governo, é preciso ter indicações claras sobre os problemas das áreas específicas, onde estão suas causas e como enfrentá-las, indicando prioridades, prazos e recursos. Essas políticas deverão materializar-se nos programas do PPA.

A despeito da necessidade de uma predefinição do desenho das políticas setoriais, na prática, o PPA 2004-2007,⁸ por exemplo, foi concebido sem que houvesse essa definição. Apenas depois de já ter sido aprovado o PPA 2004-2007, algumas políticas setoriais foram apresentadas, como é o caso do Plano Nacional de Reforma Agrária⁹ e da Política Nacional de Assistência Social.¹⁰ Algumas políticas, ainda em discussão ou já definidas, não guardam qualquer relação com os programas do PPA aprovado, nem com o Projeto de Revisão do PPA que foi depois encaminhado ao Congresso Nacional.

Além disso, não obstante as vantagens da metodologia do PPA empregada pela União, alguns problemas tem emergido, em virtude da ausência de sistematização na legislação, o que teria evitado dúvidas de interpretação e a cristalização de diferenças entre os entes da Federação. Inicialmente, seria necessário definir conceitos como “diretrizes, objetivos e metas”. De acordo com Afonso e Giomi (1992), as “diretrizes” seriam as orientações de determinada administração, isto é, as linhas gerais da política fiscal a ser perseguida no período, que devem indicar aonde se quer chegar e como, enquanto os “objetivos” descreveriam uma situação ou cenário de um conjunto de ações desejadas ou esperadas para determinado setor ou área de governo e as “metas” passariam pela expressão quantitativa dos resultados almejados, ou seja, corresponderiam aos produtos físicos das ações.

Isso resgataria a interpretação original das metas do PPA que, na sua origem, foram entendidas como metas físicas, destinadas a quantificar os resultados físicos esperados dos programas de governo, permitindo seu monitoramento e dando materialidade às políticas públicas empreendidas. É bem verdade que para atestar a viabilidade financeira dos programas e a factibilidade dos objetivos e metas incluídos no PPA, é preciso mensurar os recursos financeiros necessários e disponíveis para as ações de expansão. Mas isso, originalmente, se fazia com um cenário para grandes indicadores, receitas e despesas. Com o tempo, no entanto, muitos passaram a defender a inclusão de metas financeiras no PPA.

8. Lei nº 10.933, de agosto de 2004.

9. Anunciado em 21 de novembro de 2003, com metas para 2003-2006 como, por exemplo, o assentamento de 400 mil famílias, enquanto o PPA 2004-2007 previa o assentamento de 520 mil famílias. Disponível em: <www.mda.gov.br>.

10. Anunciada em setembro de 2004.

Vários problemas, então, emergiram dessa confusão entre metas físicas e financeiras. A primeira dificuldade consiste em que o PPA é, por sua natureza, menos detalhado que a LOA e excessos podem facilmente transformá-lo em orçamento plurianual. São conhecidas, na experiência internacional, as desvantagens dos orçamentos plurianuais, que normalmente embutem uma tendência dos governantes de adiar o cumprimento de suas promessas. Além disso, sendo uma lei aplicável a quatro anos, é natural que as metas financeiras fiquem logo desatualizadas, tendo em vista que a metodologia não inclui qualquer indexação. No passo seguinte, muitos passaram a defender, então, a revisão anual do PPA, o que se constitui em outro equívoco, como veremos.

O pior, no entanto, é a perda da especificidade do instrumento de planejamento que, por sua natureza, não deve engessar a administração, mas, antes, orientá-la. As metas físicas foram criadas para dar norte à administração, o que é completamente diferente de exigir o cumprimento fiel de “metas financeiras”, que se aproximariam de um orçamento impositivo. Diante dos constantes erros nas previsões de recursos e de imprevistos surgidos no gerenciamento dos programas, torna-se bastante difícil gerenciar metas financeiras. Por último, essa confusão espalhou-se pelo território nacional, fazendo que convivam diferentes interpretações do significado das metas do PPA. A necessidade de padronização em uma norma única, definindo o que é físico e o que é financeiro, fica, portanto, evidente.

A maior contradição talvez esteja no fato de que, mesmo utilizando metas financeiras que engessam a administração, não foi possível assegurar nem eficiência nem consistência aos programas. Por eficiência, entenda-se que os produtos das ações que compõem um programa deveriam contribuir e ser suficientes para que se alcançasse o objetivo do programa refletido na variação esperada do seu indicador. Por consistência, entenda-se a compatibilidade entre o valor dos projetos ou atividades e os custos das metas físicas correspondentes. Lamentavelmente, há sempre a tendência de tentar resolver grande número de problemas com a criação de vários programas, sem garantir os recursos necessários para que os programas sejam de fato executados e, o que é pior, sem garantir que a execução dos programas seja suficiente para solucionar o problema. A dispersão de recursos já na elaboração do PPA, agravada pelo contingenciamento na execução, impede que sejam otimizados os poucos recursos disponíveis.

Outro problema associado à falta de normatização diz respeito ao fato de que as “dimensões” ou macroobjetivos estabelecidos no PPA deveriam ser respeitados em todos os programas. Assim, os programas, elaborados de forma multissetorial, não deveriam ser conflitantes entre si, mas guardar coerência com as estratégias acordadas, de modo a garantir a lógica interna do PPA. Por exemplo, se um macroobjetivo é a sustentabilidade ambiental, ele certamente não será atingido ao serem construídos programas que desconsideram ou agredem o meio ambiente, ainda que no mesmo PPA haja programas específicos voltados para o reflorestamento e a conservação de ecossistemas.

Na verdade, é novamente fundamental a idéia de um “projeto de desenvolvimento” dando suporte ao PPA, pois não basta ter uma coleção de programas, antes é preciso que todas as ações que se subdividem em programas ou organizações tenham um sentido único. A divisão de trabalho deve servir ao bom gerenciamento, mas dentro de uma unidade de propósitos, para não estimular a fragmentação. Para isso, não basta o cenário de um ano do orçamento e de quatro anos do PPA; é necessário que o PPA e o sistema de planejamento estejam orientados para uma visão de futuro, que

tenham uma visão estratégica, a qual dará coerência e consistência à atuação de todos os programas e organizações. É preciso também deixar clara a própria definição de programa, o seu desdobramento em ações, e, destas, em projetos – ações específicas, limitadas no tempo, e cujos produtos constituem, em parte ou na íntegra, a meta física de um subprograma – e atividades – ações que se realizam de modo contínuo e permanente para atingir metas físicas dos programas de duração continuada.

Ainda que essa consistência seja respeitada na elaboração, é bem verdade que não costuma ser na gestão dos programas. O PPA exige uma organização multissetorial, pois a concepção de programa não nasce da estrutura organizacional, mas dos problemas e dos objetivos que se quer atingir. Isso significa que a solução de problemas poderá exigir a cooperação de vários ministérios, ao invés de ser endereçada a apenas um ministério.

2.3.2 A integração do processo orçamentário: definição da especificidade de cada peça e de seu instrumento revisor

Uma importante missão da lei de finanças públicas seria deixar claro o papel de cada uma das peças que compõem o ciclo orçamentário. Além do PPA, que certamente requer normatização completa, há lacunas na elaboração da LDO e da LOA. Parece natural que, uma vez aprovado o PPA, a LDO eleja prioridades, dimensionadas por um ajuste conjuntural que, a cada ano, reflita o tamanho do orçamento possível. Por meio do Anexo de Metas Fiscais, a LDO já integra planos e orçamentos com uma espécie de “planejamento rolante para três anos”, com caráter mandatório para o primeiro exercício e de sinalização para os dois seguintes. Só depois, então, a LOA detalharia as despesas e suas respectivas fontes de receita, de modo a cumprir, na execução, as metas físicas do PPA e as metas fiscais da LDO.

A prática, no entanto, está muito distante do desenho ideal. Depois de um longo processo de elaboração do PPA 2004-2007, o trabalho precisou ser refeito. Para que se tenha uma idéia da abrangência da revisão, foi proposta¹¹ a exclusão de dezessete programas, a inclusão de dezoito e a alteração de 347 dos 382 do PPA, o que praticamente reconduziu a discussão sobre planejamento ao marco zero.

Um outro problema é que o Projeto de Revisão do PPA tramitou num momento em que a LDO 2005 já estava aprovada e um Projeto de Lei Orçamentária para 2005 – PLOA 2005 – estava em tramitação. Então, à aprovação do Projeto de Revisão do PPA deveriam necessariamente seguir-se as alterações correspondentes na LDO e na LOA. Ou, como bem alertaram as Consultorias de Orçamento da Câmara e do Senado,¹² “as emendas parlamentares ao orçamento e toda a discussão legislativa relativa à inclusão de projetos e obras se perderão”, pois o PLOA 2005 prevê orçamento para apenas 23 das 674 ações novas criadas no PPA aprovado. O PLOA 2005, por sua vez, também não segue as prioridades elencadas no Anexo de Metas e Prioridades da LDO para 2005. Das 452 ações prioritárias, apenas 324 têm recursos previstos no PLOA 2005. Assim, convivem, nada pacificamente, políticas ainda em discussão ou já definidas com um PPA aprovado e outro em tramitação – para o mesmo período –, as prioridades da LDO e do PLOA.

11. De acordo com a Justificativa da Proposta de Revisão do PPA 2004-2007.

12. Nota Técnica Conjunta nº 16/2004.

Tendo como pano de fundo esse cenário, não é difícil concluir que uma importante missão da lei de finanças públicas seria definir o caráter supra-ordenador das peças do ciclo orçamentário. O caráter supra-ordenador reflete o fato de que é da lógica do ciclo orçamentário que o PPA não possa ser alterado pela LDO ou a LOA, nem a LDO alterada pela LOA. A situação inversa, ainda que menos perversa, também não é desejável, pois descaracterizaria a especificidade que é própria desses instrumentos. A LDO elege prioridades entre as estabelecidas pelo PPA; não deve criar novas, nem eliminar ou alterar as existentes. Do mesmo modo, a LOA não deve incluir despesas que não sejam compatíveis com os programas do PPA ou que desrespeitem as prioridades da LDO ou que, no seu conjunto, não cumpram as metas fiscais fixadas na LDO.

A expressão “caráter supra-ordenador” parece mais adequada que “hierarquicamente superior”, já que PPA, LDO e LOA são leis ordinárias, de mesmo *status* e que, a exemplo de outras leis, podem ser alteradas por lei. Para garantir esse caráter supra-ordenador, no entanto, é preciso explicitar o objeto de cada uma dessas leis e que somente poderão ser alteradas por leis específicas, que obedecerão aos mesmos princípios das originais.

Desta forma, a lei de finanças públicas estaria determinando a unidade e a exclusividade no tratamento da matéria própria de cada uma dessas leis, a exemplo do que já fazem em relação à lei orçamentária, respectivamente, a Lei nº 4.320/1964, art.2º, e a Constituição Federal, art. 165, § 8º:

Art. 2º A Lei de Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade. (grifo nosso)

§ 8º A Lei Orçamentária Anual não conterá dispositivo estranho à para previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei. (grifo nosso)

Por mais óbvio que pareça, a aplicação desses princípios para todas as peças do ciclo orçamentário é necessária, em virtude da experiência recente. O art. 5º da Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000, que dispunha sobre o Plano Plurianual para o período 2000-2003, estabeleceu que a exclusão ou alteração de programas ou a inclusão de novos programas deveriam ser propostas pelo Poder Executivo por meio de projeto de lei específico. Já o art. 7º da mesma lei estabelecia que “a inclusão, exclusão ou alteração de ações orçamentárias e de suas metas, quando envolverem recursos dos orçamentos da União, poderão ocorrer por intermédio da lei orçamentária anual ou de seus créditos adicionais, alterando-se na mesma proporção o valor do respectivo programa”. Em outras palavras, determinou-se que, no período 2000-2003, a LOA poderia alterar o PPA. Em vez de alocar recursos para cumprir um plano, passou-se a redesenhar o plano em função dos recursos momentaneamente disponíveis, invertendo a lógica do planejamento.

Em 2001, a Lei nº 10.297 adicionou ao parágrafo único do mesmo art. 7º da Lei nº 9.989 o seguinte inciso:

III - adequar as metas físicas de ações orçamentárias para compatibilizá-las com as alterações nos seus valores, ou produto, ou unidade de medida respectivos, efetivadas pelas leis orçamentárias anuais e seus créditos adicionais ou por leis que alterem o Plano Plurianual.

Assim, além da alteração dos programas, passou-se a permitir a alteração de suas metas físicas. O argumento utilizado era de que as metas físicas haviam ficado defasadas em função das restrições de disponibilidade financeira. Nada mais natural, então, que permitir que essas metas fossem “atualizadas” pela LOA, quando já haveria noção mais precisa dos recursos disponíveis.

O problema é que, com isso, perdeu-se o ponto de referência do PPA, o que ficou patente no momento de fazer a avaliação do PPA. Como avaliar se os objetivos foram ou não cumpridos e se as metas físicas foram ou não atingidas, quando estas se movem constantemente? A mudança do ponto de referência introduziu um viés na análise, como se a história estivesse sendo reescrita. Para a maior parte das ações em que se indicava 100% de cumprimento, uma comparação com o plano anunciado no primeiro ano de governo teria indicado percentual de cumprimento muito inferior.

Além disso, pelo menos uma definição de conteúdo da LDO é necessária. O conteúdo do Anexo de Metas e Prioridades da LDO deveria ser especificado, indicando-se que as metas físicas e as prioridades devem ser ordenadas pela sua importância. Assim, evitar-se-ia a apresentação de uma longa lista sem sentido de prioridade.

2.3.3 A periodicidade da revisão

Em 2003, deu-se um passo além na permissividade das alterações. Na tentativa de imprimir um tom mais participativo à elaboração do PPA, por meio do que se denominou de “escuta forte” da sociedade civil, ficou evidente a exigüidade de tempo para elaborar uma peça tão complexa, com uma equipe de governo inexperiente, e ainda incorporar as sugestões. Chegou-se, então, à idéia de fazer revisões periódicas, anuais, do PPA, para viabilizar os ajustes necessários. O art. 5^a da Lei nº 10.933, de agosto de 2004, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004-2007, fixou que qualquer “alteração ou exclusão de programa constante do Plano Plurianual, assim como a inclusão de novos programas, será proposta pelo Poder Executivo, por meio de projeto de lei de revisão anual ou projeto de lei específica”. Isto é, o PPA 2004-2007 seria reelaborado anualmente para os quatro anos seguintes, devendo os projetos de lei de revisão ser enviados pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto dos exercícios de 2004, 2005 e 2006.

Além da questionável possibilidade de alterar uma peça do ciclo orçamentário por outra cujo objeto é inerentemente distinto, e de alterar o ponto de referência do PPA, reeditou-se a idéia de transformar o PPA numa espécie de “planejamento rolante”. Esta, aliás, não é uma idéia nova; representa um retrocesso ao Orçamento Plurianual de Investimento, previsto na Constituição de 1967 e tantas vezes criticado justamente por confundir planejamento com orçamento. O extinto Orçamento Plurianual de Investimento, embora tivesse vigência por um período de três anos, era reelaborado ou ajustado periodicamente, por conta da falta de restrição para sua contínua revisão.

Estranhamente, o argumento em prol do “planejamento rolante” é que o PPA elaborado no início de um governo encurta o horizonte de planejamento, que vai sendo reduzido à medida que o governo e o plano aproximam-se do final. A contínua revisão recém-reeditada, no entanto, faz que se perca o horizonte de planejamento que se pretendia, originalmente, alargar. Se o PPA se move, a cada ano, atrelado à LOA, o médio prazo fica subordinado ao curto prazo. Além disso, o “planejamento rolante” cede à fácil tentação de comparar-se ao também rolante Anexo de Metas Fis-

cais da LDO, criado pela LRF. Ao fazê-lo, deixa de lado o fato de que as metas físicas têm natureza distinta das metas fiscais. No segundo caso, a decisão política restringe-se ao tamanho do resultado fiscal, enquanto que, no primeiro, desce ao nível do planejamento detalhado das políticas públicas. E este não pode ser dissociado de condicionantes políticas determinadas pelo plano de governo, o que, aliás, tem ficado patente nas discussões sobre a vigência do PPA.

A Constituição não define por quanto tempo estará em vigência cada PPA. Há apenas uma disposição transitória (art. 35, § 2º, inciso I) que aproxima a vigência do plano do período de mandato do Chefe de Governo, compreendendo do segundo ano do mandato até o primeiro ano do mandato do sucessor. A intenção era impedir a descontinuidade administrativa, visto que, dada a complexidade do PPA, seria impossível elaborá-lo em pouco tempo, especialmente se faltam experiência técnica e conhecimento da máquina administrativa.

Contudo, se a idéia de, no primeiro ano, trabalhar com o planejamento e o orçamento elaborados pelo governo anterior parece razoável em termos de gestão, não raro o governo que assume hesita em executar o plano antigo, o que ocasiona certo imobilismo, ou antecipa as tentativas de imprimir sua marca aos programas já existentes. Surgem, então, justificativas de baixa execução por falta de tempo para avaliação das prioridades, tomada de decisão política quanto à continuidade de programas e auditoria de irregularidades. Se isso já é verdade para um PPA fixo de quatro anos, imagine-se o que ocorreria se o planejamento abrangesse dez ou vinte anos, ou mesmo se, no último ano de um governo, ele ousasse planejar de modo “rolante” os quatro anos seguintes de outro governo. Isso, aliás, fugiria ao conceito original da metodologia do PPA, que partia de um “projeto de desenvolvimento”, de uma visão estratégica, que para ter legitimidade democrática, precisava necessariamente ter vínculo com a proposta de governo do candidato vencedor. Por tudo isso, a eliminação da noção de plano de governo inerente ao PPA não promete ter grande resultado prático.

O fato de o PPA ter sido freqüentemente submetido a revisões tem afetado o seu papel como instrumento de planejamento governamental e impedido que exerça seu papel de condicionar, de fato, o orçamento. Atualmente, há duas formas de revisão. As novas ações (projetos e atividades) são incluídas e modificadas por meio da LOA, enquanto a modificação da estrutura e do conteúdo dos programas se dá por meio de Projeto de Lei de Revisão do PPA. É lógico que a tramitação paralela do PLOA e do Projeto de Lei de Revisão do PPA dificulta a revisão do plano e a integração plano/orçamento. Se a tarefa do Congresso Nacional ao analisar o PLOA 2005 será difícil, preocupa ainda mais que o PPA 2004-2007 continue a ser revisado (ou reelaborado) anualmente até 2006, sem a necessária consistência e coerência com os demais instrumentos, ampliando o desarranjo institucional e fazendo que se perca o horizonte de planejamento que se desejava alargar. De fato, a temática orçamentária sempre foi árida, mas nunca tão confusa.

Se a preocupação é com a desatualização dos valores financeiros, melhor seria introduzir uma regra de indexação no PPA, ou utilizar preços constantes na referência a valores no PPA. Antes, porém, é preciso ter consciência de que o objeto principal do PPA são as metas físicas e não as financeiras e que parece lógico que qualquer revisão deva ocorrer de modo muito limitado.

É claro que procede a preocupação com alargamento de horizonte do PPA. É válido questionar se quatro anos é o horizonte ideal para o PPA ou se as políticas públicas não estariam a exigir um horizonte mais longo, próprio de investimentos de maturação longa, como no caso da infra-estrutura ou de algumas despesas sociais que exigem políticas continuadas, por exemplo. Quiçá isto poderia ser feito em alguma norma onde se definam políticas permanentes, como parece ser a intenção das vinculações constitucionais para Educação e Saúde, ou em um Anexo do PPA que registrasse os investimentos de maturação superior a quatro anos. Esta solução, aliás, seria particularmente interessante para dar transparência às parcerias público-privadas.

2.3.4 A abrangência das peças do processo orçamentário

Um dos aspectos fundamentais a ser abordado pela lei de finanças públicas refere-se aos princípios que devem reger o ciclo orçamentário. Anteriormente, foi dito que os princípios de unidade e exclusividade, já aplicados ao orçamento, deveriam ser observados em todo o ciclo orçamentário. O mesmo poderia dizer-se em relação à aplicação do princípio da universalidade, segundo o qual devem ser incluídas todas as receitas e despesas. Neste tema, há três pontos que merecem atenção.

Primeiro, a ausência de algumas definições na legislação lança dúvidas sobre a abrangência do PPA. Uma pergunta relevante é se todas as despesas previstas no orçamento fiscal devem também estar no PPA. A Constituição, no art. 165, § 1º, prevê que a abrangência do PPA seriam “as despesas de capital e outras delas decorrentes, e (...) as relativas aos programas de duração continuada.” Assim, além dos conceitos de “diretrizes, objetivos e metas”, é importante esclarecer o significado de algumas categorias de gasto como as “despesas de capital”, as “despesas decorrentes das despesas de capital” e as “despesas relativas aos programas de duração continuada”.

No PPA, há dúvidas quanto à inclusão ou não das ações necessárias à manutenção da máquina governamental, pois essas são despesas, de certa forma, incomprimíveis. Alguns dizem que as despesas que importam para o planejamento se referem à expansão das atividades governamentais (as despesas de capital), as quais não deveriam ser enfocadas de forma isolada, pois representam, no momento seguinte, acréscimo do custeio (despesas decorrentes das despesas de capital). Outros entendem que todas as despesas devem estar no PPA, até para garantir a consistência do plano e também porque o conceito de “despesas decorrentes” sinaliza para despesas de manutenção do ativo já existente, as quais são consequência de investimentos realizados no passado.

Já a definição dos “programas de duração continuada” mencionados na Constituição pode estar associada a atividades-fim, que não são classificadas como investimentos, mas requerem uma visão de longo prazo, como é o caso de muitos gastos na área social (assistência médica, creches, distribuição de merenda, livros, leite etc.) e da concessão de empréstimos (financiamento de investimentos, exportações etc.). Contudo, é preciso marcar claramente a diferença entre esse conceito e o de “despesas obrigatórias de caráter continuado”, cuja definição encontra-se no art. 17 da LRF.

O segundo ponto refere-se à abrangência do orçamento fiscal em interação com o orçamento de investimento das empresas estatais. Na União, as empresas controladas pelo ente integram a LOA, no âmbito do orçamento fiscal, no caso de usarem recursos tributários e outros tipicamente governamentais e, no âmbito do orçamento de investimentos, com os investimentos que realizam, independentemente da origem

dos recursos. As despesas das empresas estatais que não são financiadas com recursos públicos e que não correspondem a investimentos, não integram a LOA. Assim, quando a LRF incluiu as empresas estatais dependentes na abrangência da aplicação dos seus dispositivos, esse conceito já estava bastante incorporado à cultura contábil da União, porque coincide com o das empresas que integram o orçamento fiscal.

Esse tratamento orçamentário-contábil, no entanto, embora já esteja sedimentado na União, ainda está sujeito à controvérsia nos estados e municípios. As dúvidas sobre a forma de inclusão das receitas e despesas das empresas controladas ficaram patentes na própria aplicação da LRF. Principalmente quando a empresa necessita fazer a contabilidade tanto pelo critério público como privado (caso das sociedades anônimas), há dúvidas sobre a interação das duas normas contábeis. Essas dúvidas tendem a ser ampliadas com a introdução de novas categorias como os consórcios intermunicipais e as parcerias público-privadas, principalmente quando houver investimentos em vários exercícios. Para assegurar uniformidade de procedimentos e salvaguardar a aplicação de vários dispositivos da LRF, seria bastante útil que a lei de finanças públicas definisse como deverão ser contabilizados os recursos e as despesas que mesclam vários entes públicos ou entes públicos e privados.

O terceiro ponto refere-se aos recursos não fiscais ou extra-orçamentários. Neste caso, no entanto, o princípio da universalidade tem sido mais observado no PPA do que na LOA. Talvez a explicação esteja no fato de que o conceito de programa do PPA permite uma visão da articulação em parcerias, porque atingir um objetivo na sociedade não depende só de recursos fiscais, mas de recursos não-fiscais ou extra-orçamentários, além de recursos de outros entes (dos estados e municípios, por exemplo, no caso da União), do setor privado e do terceiro setor. Somente no PPA 2004-2007, os recursos extra-orçamentários, que correspondem à política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento e dos fundos públicos, poderão atingir R\$ 274 bilhões, ou 14,72% do PPA.

Já na LOA, não tramitam nem os recursos extra-orçamentários, nem a sua aplicação, contrariando um outro princípio – o da legalidade –, pois o Congresso Nacional não opina sobre a aplicação dos recursos, a qual fica sujeita a grande discricionariedade. Há muita crítica sobre a falta de transparência decorrente desse procedimento, pois o cidadão não tem acesso à execução dos gastos, tendo em vista que esses recursos não transitam pelo Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi). É bem verdade que esses recursos constam do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan), mas não só o acesso a esse sistema restringe-se a um grupo de funcionários públicos, como a alimentação das informações, que depende dos gerentes de programa, não é muito regular. Esta é, portanto, uma forma de captação, gestão e gasto de recursos pelo Estado que escapa ao controle concomitante.

Neste ponto, poder-se-ia prever abrangência maior da LOA, para além da mera apresentação de um orçamento dos financiamentos a conceder, incluindo a definição de quais atividades, agentes ou regiões serão priorizadas pelas instituições e em que termos, indicando, por exemplo, o subsídio implícito nas condições de empréstimos diferenciadas e o montante disponível para cada finalidade.

Da discussão precedente, percebe-se o quanto é pertinente incluir na lei de finanças públicas alguns princípios, vários deles já presentes na Constituição Federal ou

na Lei nº 4.320/1964 para parte do ciclo orçamentário. Sugere-se que os princípios sejam os seguintes:

- 1) Unidade: uma única lei para tratar do objeto em questão no período de vigência a que se refere.
- 2) Exclusividade: não haverá dispositivo estranho ao objeto em questão.
- 3) Legalidade: aprovação por lei, exceto para abertura de créditos extraordinários e, ainda assim, desde que atendidos os requisitos para medida provisória, isto é, comprovada a imprevisibilidade e a urgência da despesa.
- 4) Reserva Legal: iniciativa do Executivo.
- 5) Universalidade: inclusão de todas as receitas e despesas.
- 6) Discriminação: para assegurar transparência, não haverá dotações globais ou valores brutos, evitando que as receitas e despesas não figurem com a discriminação necessária.
- 7) Não afetação: não vinculação de despesas, com exceção das previstas na CF.
- 8) Equilíbrio: indicação de receitas suficientes para arcar com todas as despesas.
- 9) Anualidade para LDO e LOA e quatrianualidade para o PPA.

2.3.5 A classificação da despesa e outras normas contábeis

No que se refere às normas contábeis voltadas para a fiscalização orçamentária, financeira e patrimonial, também objeto da lei de finanças públicas, seria útil esclarecer alguns conceitos que têm dificultado a interpretação de relatórios e a consolidação de contas na Federação.

Quanto às classificações orçamentárias, desde a Lei nº 4.320/1964, o elemento de despesa vinha sendo utilizado por todos os entes da Federação na estruturação dos orçamentos. Em 1990, com o respaldo da LDO, criou-se, no âmbito da União, a classificação pela natureza de despesa, que permitiu apresentar o orçamento de forma mais agregada. A reestruturação da funcional-programática em todos os entes da Federação somente foi possível a partir do exercício de 2000, com a revogação da Portaria nº 9/74, que a havia instituído, pela Portaria nº 42/1999. A partir de então, as funções, desdobradas em subfunções, tornaram-se classificadores de área de despesa, viabilizando a integração planejamento/orçamento.

Com a edição da LRF, as portarias foram revistas e os termos dessa revisão foram objeto de debate entre o órgão central de contabilidade da União e os Tribunais de Contas.¹³ No que se refere à padronização de relatórios e demonstrativos da LRF, a

13. Esses Tribunais de Contas analisam e julgam contas – que podem ser aprovadas ou reprovadas, total ou parcialmente – de todos aqueles responsáveis por lidar com recursos públicos, sejam servidores públicos ou não, agentes políticos ou não. A única exceção é o Chefe do Poder Executivo, que é julgado pelo respectivo Legislativo, com base no Parecer Prévio do Tribunal de Contas. Como os Tribunais de Contas não fazem parte do Judiciário, suas decisões e julgamentos ficam restritos a sua competência legal, o que significa que só produzem efeitos legais parciais. Os Tribunais de Contas podem determinar mudanças nos procedimentos adotados, impor multas e dívidas e recomendar a aplicação de sanções administrativas e eleitorais tais como: perda de posição, perda do direito de estar em qualquer função pública por cinco anos e de ser eleito, mas suas recomendações e decisões podem ser revistas pelo Judiciário. Outras autoridades, como as Judiciais, o Ministério Público e o Poder Legislativo usam suas decisões e julgamentos como peça de prova em um processo que assegura os direitos de contraditório e defesa legal. Como os Tribunais de Contas, nos níveis federal e estadual/municipal, se organizam de forma independente, o controle é descentralizado e sem uniformidade.

falta de acordo entre o órgão central de contabilidade da União e os Tribunais de Contas tem impedido a padronização na Federação, gerando dificuldades para um trabalho mais integrado das estruturas de controle.

Além disso, se, por um lado, é verdade que as mudanças na classificação das despesas representaram um grande avanço na integração da classificação de objetivos e metas no PPA e na LOA, também é verdade que o contingenciamento ainda continua sendo realizado institucionalmente, sem abertura por programas, ficando a distribuição dos cortes a cargo de cada ministro. Isso destrói, na ponta, a lógica orientada para programas, que é a base da metodologia do PPA, além de dificultar enormemente sua avaliação e de retirar a visibilidade dos efeitos do contingenciamento sobre a execução de políticas públicas. Se considerarmos que o percentual de contingenciamento realizado nos anos recentes é bastante significativo, principalmente após a introdução de metas fiscais pela LRF, é forçoso reconhecer que esta é uma questão que necessita ser solucionada. A lei de finanças públicas deveria assegurar que o contingenciamento fosse realizado por programas.

2.3.6 A regionalização da despesa

Outra lacuna é a regionalização das despesas. A Constituição Federal estabeleceu, no § 7º do art. 165, que a LOA deveria diminuir desigualdades inter-regionais “segundo o critério populacional”. Obviamente, os recursos não podem ser distribuídos apenas segundo a proporcionalidade da população, o que comprometeria o planejamento e eliminaria o espaço das emendas parlamentares. Mas a lei de finanças públicas deveria definir um espaço para os gastos submetidos a esse critério, sem prejuízo da flexibilidade necessária para a alocação dos recursos em grande parte das despesas. Poderia também incluir outros critérios que induzissem, por exemplo, uma maior eficiência alocativa dos investimentos. O ideal seria que a maior parte das dotações da área social fosse gasta de forma automática, com adoção de critérios públicos predefinidos para distribuição dos recursos, com transparência para que os estados e municípios pudessem conhecê-los e a eles se enquadrarem, recebendo repasses diretos de verbas, sem espaço para ingerência política.

A visão territorial embutida na metodologia do PPA já deu alguns passos nesse sentido. Começou com os eixos nacionais de integração, com a busca de uma visão de longo prazo referenciada no território, com suas potencialidades, demandas, particularidades sociais, ambientais e econômicas. Contudo, embora a regionalização das despesas tenha sido crescentemente buscada na elaboração do PPA, dificilmente se reflete de forma consciente e orientada na LOA e, muito menos, na execução financeira e no contingenciamento. Se o faz, essa orientação não é transparente, o que deixa muitas dúvidas sobre a eficiência na redução de disparidades regionais.

A lei de finanças públicas deveria estender a regionalização a todas as peças do ciclo orçamentário e à execução financeira e controle. Para tanto, seria necessário também ajudar a superar as dificuldades operacionais para mensuração dos gastos, definindo como identificar a localidade onde está sendo realizada uma despesa ou que é beneficiada por uma transferência, principalmente quando a despesa envolve mais de uma região, estado ou localidade. Seria um passo a mais na classificação da despesa que passaria a incluir um componente regional.

Além disso, cabe ressaltar que não só os PPAs federal e estaduais deveriam buscar a regionalização como, em várias políticas públicas, a gestão seria enormemente beneficiada por uma atuação conjunta e integrada entre as esferas federal, estadual e municipal. A ausência de definição de formas de cooperação no planejamento de políticas setoriais cria dificuldades especialmente em áreas onde as competências são compartilhadas, sendo os exemplos mais graves na segurança pública e no meio ambiente.

Embora tenham sido ensaiadas iniciativas que abrem perspectivas de compartilhamento de responsabilidades e de integração multissetorial,¹⁴ observa-se que o ponto de referência é o PPA federal. O governo parece esperar adesão e convergência para as metas presidenciais, isto é, para decisões tomadas no nível federal. Porém, por princípio, todas as peças do ciclo orçamentário são concebidas localmente, respeitando-se a autonomia federativa outorgada constitucionalmente. Uma tentativa de impor decisões federais aos outros níveis de governo está longe de ser a semente da cooperação.

Para que a integração fosse de fato baseada na cooperação seria preciso conceber os PPAs federal, estadual e municipal a um tempo incorporando sugestões dos demais governos. Há, contudo, algumas dificuldades operacionais que impedem a integração, além das óbvias dificuldades políticas. Um primeiro passo talvez fosse superar a falta de uniformidade de processos, sistemáticas e, principalmente, prazos na federação, que tanto tem prejudicado a articulação das decisões orçamentárias. É sem dúvida difícil combinar a elaboração de PPAs integrados nas três esferas quando os mandatos dos governos municipais divergem dos mandatos dos governos federal e estadual, por exemplo.

2.3.7 A participação da sociedade civil

São conhecidas as experiências de orçamento participativo em nível municipal. Não obstante as críticas pertinentes quanto ao volume de gastos efetivamente definidos dessa forma, a metodologia representa um avanço em relação à via de participação exclusivamente representativa. Contudo, a ausência de normatização também aqui cria dificuldades para uma abordagem mais integrada em nível nacional, além de ficar submetida à discricionariedade dos governos, com todo o risco de a participação ser considerada uma concessão da administração e não um direito. A configuração como direito estaria a exigir que uma norma definisse a obrigatoriedade e a metodologia a ser empregada na participação popular. Além disso, a metodologia do orçamento participativo, na sua origem, restringe-se à LOA, mas a LRF estabelece no seu art. 48, parágrafo único:

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Não é necessário grande esforço interpretativo para concluir que a intenção do legislador foi introduzir a participação popular no processo de elaboração do PPA, da LDO e da LOA nos três níveis de governo, o que é algo bem mais abrangente que as experiências de participação localizadas e restritas à LOA. Contudo, neste caso, a legislação está à frente da prática, pois a experiência municipal não pode ser simplesmente reproduzida nos níveis estadual e federal, sem expor a administração pública a riscos indesejáveis.

14. Apresentação "PPA 2004-2007 – Pactos de Concertamento", Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, novembro de 2004.

Tome-se, então, como ponto de referência para a análise, os acertos e erros do processo de participação empreendido pelo governo federal em 2003 para compreender qual poderia ser o conteúdo de uma lei de finanças públicas no que se refere à participação popular. Os Fóruns Estaduais de Participação no PPA 2004-2007, realizados nos 26 estados e no Distrito Federal em 2003, foram anunciados como o instrumento de “escuta forte” da sociedade civil sobre os rumos do planejamento do governo federal. Paralelamente, alguns ministérios setoriais realizaram audiências específicas com enfoque setorial.

Evidentemente, as instituições da sociedade civil podem auxiliar na mobilização que um processo dessa envergadura requer. No entanto, o Estado tem uma função própria, inalienável, que é a de viabilizar institucionalmente essa participação e materializá-la, de forma transparente, com objetivos e caminhos operacionais claros, no desenho das políticas públicas e no ciclo orçamentário. Deixando de lado o fato de que a participação se deu por convite, o que sem dúvida já é uma limitação óbvia ao processo participativo, seria preciso, pelo menos, definir como consolidar as propostas e selecionar as prioridades e, especialmente, quem define as prioridades e com que legitimidade, para depois incorporá-las.

A primeira frustração, contudo, foi a dissociação entre o resultado das consultas nos Fóruns e o PPA. Em nenhum momento, foram discutidos os programas e as ações do PPA, o que poderia ter permitido um posicionamento mais concreto da sociedade sobre os números e o desenho proposto para os programas. Tampouco foram discutidas as políticas setoriais que, como já mencionado, só vieram a ser elaboradas posteriormente. Assim, a metodologia dos Fóruns concentrou-se nos megaobjetivos e desafios do PPA e, no caso das audiências setoriais, nos objetivos dos programas. Dada a generalidade da consulta, as discordâncias de mérito tornaram-se improváveis.

Enquanto os programas do PPA eram elaborados, a sociedade civil era consultada, nos Fóruns Estaduais de Participação, quanto ao diagnóstico que deveria tê-lo precedido. Sem definição de como consolidar as propostas, selecionar as prioridades e, especialmente, sem discussão efetiva sobre os programas e sem materialização dos resultados da consulta pública no projeto do PPA, concebeu-se um planejamento que, em grande medida, fazia uma agregação de programas já conhecidos, com alteração de nomenclatura e de subordinação institucional. Depois de um longo processo de elaboração do PPA 2004-2007, não houve grande sucesso em incorporar a participação da sociedade civil.

É claro que o diagnóstico do PPA deve estar na agenda de debate com a sociedade civil. Contudo, essa consulta deveria ser anterior à elaboração dos programas e servir de base à formulação das políticas setoriais. As audiências setoriais poderiam servir para essa discussão preliminar e setorial. Posteriormente, seria necessário que a consulta pública nos Fóruns Estaduais envolvesse programas e ações com metas físicas e financeiras especificadas, para que a sociedade pudesse de fato posicionar-se sobre a proposta, inclusive com compreensão maior da lógica dos programas e dos números envolvidos.

Também contribuiu para o insucesso a óbvia ausência de uma cultura de participação no governo federal. Essa cultura, aliás, não existe nem no Executivo, nem no Legislativo. Prova disso é que embora a LRF previsse várias audiências públicas no Legislativo, a prática excluiu a participação popular e as audiências públicas passaram a

ser para o Legislativo. Some-se a isto o fato de que o governo não é uniforme, posto que é fruto de uma composição política, e romper com os entraves da máquina administrativa pode ser mais difícil do que parece a princípio. Prova disso é que, não obstante a orientação governamental, vários ministérios sequer organizaram qualquer tipo de audiência pública setorial.

A segunda frustração consistiu no fato de que os resultados da consulta não se materializaram no PPA, até porque a elaboração do PPA deu-se paralelamente à realização das consultas. Até institucionalmente, houve separação de funções. Enquanto a Secretaria Geral da Presidência responsabilizava-se pela coordenação dos Fóruns junto com representantes da sociedade civil, amortecendo as pressões de grupos organizados da sociedade, o PPA era elaborado nos ministérios setoriais e consolidado no Ministério do Planejamento. Neste sentido, destaque-se que a validação quantitativa no Ministério do Planejamento foi concluída na primeira quinzena de agosto e a validação qualitativa foi concluída no final de junho,¹⁵ enquanto a consulta à sociedade civil só foi concluída em agosto. Isto significa que o Ministério do Planejamento limitou-se a fazer “ligações” entre os programas criados pela administração e os resultados da consulta pública sobre megaobjetivos e desafios, de modo a justificá-los. E, diga-se de passagem, nem essas ligações estão explicitadas de nenhuma maneira na lei, ainda que não houvesse dificuldade nenhuma em fazê-lo.

Destaque-se, ainda, a quase total ausência de retorno em relação às manifestações da sociedade civil. Até por uma questão de respeito ao tempo despedido nesse processo, o governo deveria, além de sistematizar e incorporar as sugestões no PPA, indicar que propostas foram aceitas, como e onde foram incorporadas ou, em caso de rejeição, o motivo que teria levado a essa decisão.

A terceira frustração foi a falta de continuidade do processo. Não ocorreu a participação da sociedade civil nas alterações do PPA propostas pelo Projeto de Lei de Revisão do PPA 2004-2007. E, pior, o Projeto de Lei de Revisão ainda excluiu a ação denominada “Processo Participativo da Elaboração e da Gestão do Plano”, em que estava prevista a alocação de recursos para a realização de processos de participação do PPA.

No que se refere à avaliação, cabe ressaltar a pouca importância dedicada, na prática, ao tema. Embora a avaliação seja um elo fundamental, realimentador do ciclo orçamentário, uma espécie de corretor permanente, o Projeto de Lei de Revisão do PPA 2004-2007 sequer foi precedido de uma avaliação. Além disso, a metodologia da avaliação também precisaria ser completamente revista, pois é realizada pelos próprios gerentes, o que não obstante seja útil, não confere transparência e isenção ao processo. E, por último, se é fundamental a participação ativa da sociedade civil na concepção das políticas, com certeza também é na avaliação.

Para avaliar a eficiência e eficácia dos programas, seria fundamental uma boa avaliação, que comparasse metas e indicadores ao início do PPA, ao final de cada ano e ao final do PPA. Contudo, a avaliação tem ficado prejudicada pela falta de estatísticas e indicadores adequados, com a periodicidade necessária. É urgente envolver insti-

15. A validação é o processo que precede a consolidação e pelo qual o órgão central de planejamento verifica se há erros, inconsistências ou outras inadequações nos programas propostos pelos ministérios setoriais.

tuições de pesquisa na formulação de um banco de indicadores que integre as informações existentes e acrescente as que se fizerem necessárias. A lei de finanças públicas deveria determinar que a avaliação fosse periódica, com critérios definidos desde o início do programa, com base em indicadores adequados, pública e acessível em termos de *software* e de linguagem, e independente, com a participação de instituições de pesquisa públicas e da sociedade civil.

A participação popular tem sido uma força motriz do forte controle social exercido por diversos conselhos de acompanhamento, formados sempre com a participação de membros da sociedade civil local. O desafio, portanto, é criar instrumentos para fortalecer os conselhos existentes e fazer que a participação popular possa também influenciar a concepção e a execução dos programas do PPA, somando as informações dos usuários ou de redes da sociedade civil ao controle oficial exercido pelos tribunais de contas.

Nesse sentido, os avanços na metodologia do PPA e a exigência de fornecimento de várias informações pela LRF apenas criam as condições para o controle social. A metodologia do PPA demanda muita informação e, num ambiente de políticas descentralizadas, há de se desenvolver a capacidade de capturar e medir a informação na ponta para co-relacionar a execução financeira com a execução física, permitindo aferir a qualidade do gasto. Atualmente, sequer há suficiente e regular integração das informações disponíveis nas estruturas responsáveis pelo planejamento e orçamento, mesmo no governo federal. Prova disso é que as informações apenas são disponibilizadas pelos gerentes de programa à SPI quando solicitadas e, neste caso, não são disponibilizadas automaticamente à SOF. Para fortalecer o controle, é imprescindível incluir na lei de finanças públicas uma disposição que estimule a informatização das rotinas e, sobretudo, determine a integração crescente, em um único sistema de informação, das atividades relativas aos orçamentos e seu controle, à programação e gestão financeira, à contabilidade e à auditoria.

Além disso, o acesso à informação sobre receitas e despesas públicas é fundamental para que a participação se torne efetiva, pois somente quem conhece pode opinar. Assim, a transparência fiscal, com a abertura dos sistemas de informação, é condição prévia para o controle social e a participação. O acesso da sociedade civil a sistemas informatizados hoje é precário, o que justificaria, por si só, a exigência de disponibilização na Internet, de forma integrada, de todas as receitas e despesas públicas. Pelo menos dois sistemas têm importância estratégica nesse sentido e deveriam estar abertos a todo cidadão pela Internet: o Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) e o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan). A regulamentação de acesso deve evitar filtros políticos, estabelecendo objetivamente as informações sobre execução financeira e orçamentária que devem ser divulgadas em linguagem simples e objetiva, num Informe de Controle Social, e exigindo a liberação de acesso da sociedade a todos os dados primários.

2.4 Conclusão

A LRF representa um marco divisor nas finanças públicas brasileiras. Após sete anos de implementação, é fácil confirmar os avanços e o forte apoio popular, a despeito da mudança de governo no nível federal¹⁶ e do baixo crescimento econômico, ambos considerados testes importantes para as regras. Esse apoio é, provavelmente, uma boa explicação para que não tenha havido mudanças nas regras desde a aprovação da LRF.

O sucesso da LRF é resultado de uma combinação de um bom desenho das regras, reformas institucionais realizadas antes da sua aprovação (precondições), um processo de negociação intenso que permitiu não apenas a aprovação, mas a construção de um consenso nacional sobre a matéria e, principalmente, um forte trabalho de implementação realizado depois da aprovação, que incluiu divulgação, treinamento, regulação, adaptação institucional (*software*, processos etc.), mecanismos de cooperação nacional, entre outros.

A despeito do sucesso marcante, há, ainda, alguns desafios na agenda da LRF, tal como a regulamentação incompleta e a necessidade de lidar com problemas de interpretação das regras e de implementação (contabilidade criativa, controle insuficiente, lentidão dos processos judiciais). Também é necessário um esforço contínuo de fortalecimento institucional, especialmente nas áreas de transparência e controle, que lidem com as tentativas de driblar as regras.

Assim, seria um erro considerar que o ciclo das reformas terminou. Neste trabalho, foram sugeridas algumas das possíveis inovações que poderiam ser feitas por meio da revisão da Lei nº 4.320, de 1964, uma lei complementar já prevista constitucionalmente, a qual seria válida para toda a Federação e deveria aplicar-se ao planejamento, orçamento, contabilidade e controle. Essa lei estabeleceria normas gerais de finanças públicas para o ciclo orçamentário compreendido pelo planejamento, diretrizes orçamentárias e orçamento, nas etapas de elaboração, aprovação, execução orçamentária e financeira, bem como regras para a gestão, a contabilidade, o controle e a fiscalização orçamentários, financeiros e patrimoniais, regulamentando o § 9º do art. 165 da Constituição.

O trabalho avaliou algumas das condições técnicas e políticas para uma revisão da Lei nº 4.320, indicando que poderia se repetir a dificuldade de empreender mudanças à época, por falta de consenso ou de discernimento sobre a importância de certas matérias, como a ausência de regras de decurso de prazo e para os casos de rejeição ou veto, a indefinição sobre competências de gasto na Federação, a falta de uniformidade e sincronia de prazos e a ausência de regra permanente para os restos a pagar.

Por outro lado, o trabalho identifica oportunidades de avanços institucionais. Foi analisada a necessidade de normatização do PPA, ainda inexistente, de modo a suprir o vácuo jurídico. Os pontos a serem normatizados englobam: a definição do

16. Em outubro de 2002, Lula ganhou a eleição para presidente da República, para governar de 2003 a 2006. Esse fato havia criado a expectativa de mudanças no cumprimento da LRF, já que Lula vinha de um partido de esquerda, o Partido dos Trabalhadores (PT), e havia feito oposição ao governo anterior do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Durante a tramitação da LRF no Congresso Nacional, o PT e seus aliados, o PC do B e o PSB, haviam sido os únicos partidos a votar contra a LRF. Mais tarde, os mesmos partidos entraram com Ações Diretas de Inconstitucionalidade (Adins) no Supremo Tribunal Federal para impedir a implementação da LRF. Contudo, depois da mudança de poder, as expectativas iniciais não se confirmaram.

conceito e a utilização de metas físicas, em contraposição às financeiras; a utilização de indicadores adequados; a adoção de uma regra de indexação ou de preços constantes; a integração na Federação e a regionalização das despesas; a natureza e o número de modificações do PPA; a avaliação periódica independente, com critérios definidos desde o início do programa, com base em indicadores adequados, pública e acessível (*software*/linguagem).

Foram também apresentadas algumas sugestões relativas ao estabelecimento de normas gerais para a elaboração do PPA, LDO e LOA, definindo-se a especificidade e a abrangência de cada peça e de seu instrumento revisor, num contexto de integração do processo orçamentário e de participação da sociedade civil, bem como a questão da periodicidade da revisão, da classificação da despesa e outras normas contábeis. Neste último aspecto, a lei deve ser adequada ao seu tempo. É fundamental incorporar a demanda por maior participação e controle social e estar em sintonia com normas internacionais, ampliando o escopo de atuação da contabilidade pública para registro por competência e com visão não só orçamentária, mas também patrimonial, além de esclarecer dúvidas em áreas nebulosas como parcerias público-privadas, consórcios intermunicipais e empresas sujeitas a regras públicas e privadas. É preciso definir também o quanto dos padrões contábeis deverá estar definido na lei complementar e o que deverá ser remetido a instâncias de cooperação.

Uma das oportunidades que se colocam claramente se refere à integração do PPA com as políticas setoriais. A elaboração do PPA deve ser precedida por um desenho das políticas públicas setoriais, especificando os objetivos e como serão atingidos, além de um diagnóstico dos problemas das áreas específicas, suas causas e como enfrentá-las, indicando prioridades, prazos e recursos. Essas políticas deverão materializar-se nos programas do PPA.

A revisão da Lei nº 4.320 poderá contribuir decisivamente para o aperfeiçoamento institucional das finanças públicas. Recomenda-se, contudo, adequação do desenho das regras, com foco na implementação. Para tanto, deve-se considerar a cultura local, expressa no conjunto de práticas e na capacidade de implementação. Não é recomendável criar regras complexas que não são operacionalizáveis e deve haver um plano de implementação (disseminação, capacitação, regulamentação, adaptação institucional – *software*, processos etc.) e mecanismos de cooperação nacional. Outro ponto importante é a abrangência conceitual, que permite a integração e evita burlas (“contabilidade criativa”). Deve-se ter em mente que converter as regras em práticas exige uma mudança cultural e é certamente mais difícil que aprovar uma lei. Convém não subestimar a dificuldade de mudar práticas. A transparência é mais importante que as regras e o controle deve estar preparado para reagir às tentativas de burla. Nesse sentido, são preferíveis regras simples, padrões contábeis uniformes e bem conhecidos e informação acessível aos cidadãos para fortalecer controle social.

Os próximos passos da construção técnico-política dessa lei deverão envolver: *i*) a integração das contribuições já existentes em único projeto de lei; *ii*) a discussão e a consolidação de sugestões no âmbito do ciclo de gestão; *iii*) a elaboração de um anteprojeto de lei do Executivo para consulta pública em reuniões com atores qualificados (tribunais de contas, gestores estaduais e municipais, CFC-CRCs etc.) e através da Internet; *iv*) a consolidação das sugestões por uma comissão do ciclo de gestão que submete a validação pelas autoridades; e *v*) o encaminhamento de projeto de lei do Executivo para Congresso Nacional.

Referências

- AFONSO, J. R. R.; GIOMI, W. A legislação complementar sobre finanças públicas e orçamentos: subsídios e sugestões para sua elaboração. *Cadernos de Economia*. Rio de Janeiro, n. 8, abr. 1992.
- AFONSO, J. R. R. *Responsabilidade fiscal não é só gerar superávit primário*. Disponível em: <<http://www.joserobertoafonso.ecn.br>>. Acesso em: 5 nov. 2004.
- _____. 5 Anos de LRF. SEMINÁRIO TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL. Brasília: Inesc, 24 maio 2005. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br>>.
- BREMAEKER, F. E. J. de. Despesas municipais com as funções de competência da União e dos Estados em 2003. *Série Estudos Especiais*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), n. 115, 2005.
- GIACOMONI, J. Bases normativas do plano plurianual: análise das limitações decorrentes da ausência de lei complementar. *Revista de Administração Pública*, 1. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004.
- _____. *Orçamento Público*. 11. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002.
- GREGGIANIN, E. Processo de apreciação orçamentária no Congresso Nacional: subsídios para a reforma orçamentária. SEMINÁRIO TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL. Brasília: Inesc, 24 maio 2005. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br>>.
- _____. Gestão fiscal e orçamentária e o papel do Congresso Nacional: subsídios para a reforma orçamentária. SEMINÁRIO TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL. Brasília: Inesc, 24 maio 2005. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br>>.
- _____. Reforma orçamentária: efetividade do sistema de planejamento e orçamento (PPA/LDO/LOA). SEMINÁRIO TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL. Brasília: Inesc, 24 maio 2005. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br>>.
- MACHADO Jr., J. T.; REIS, H. da C. *A Lei nº 4.320 comentada*. Rio de Janeiro: Ibam, 2000/2001.
- NUNES, S. P. P.; NUNES, R. da C. Revenue sharing: a problem of federalism in Brazil. *Revista de Economia Política*, v. 20, n. 4 (80), oct./dec. 2000.
- NUNES, S. P. P. Fiscal rules for a federation: the case of the Brazilian Fiscal Responsibility Law. INDIA STATES REFORM FORUM., New Delhi, Índia: World Bank, nov. 2000.
- NUNES, S. P. P.; NUNES, R. da C. *Instituições orçamentárias: uma agenda para reformas pós Lei de Responsabilidade Fiscal*. Finanças Públicas – V Prêmio STN de Monografia. Brasília: Ministério da Fazenda, 2001.
- _____. O processo orçamentário na Lei de Responsabilidade Fiscal: instrumento de planejamento. In: FIGUEIREDO, C. M.; NÓBREGA, M. (Eds.). *Administração pública, direito administrativo, financeiro e gestão pública: práticas, inovações e polêmicas*. Recife: Editora Revista dos Tribunais, 2002.
- _____. *Dois anos da Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil: uma avaliação dos resultados a luz do Modelo do Fundo Comum*. Departamento de Economia – UnB. Brasília, 2003 (Texto para Discussão, n. 276).
- NUNES, S. P. P. Reforma orçamentária: riscos e oportunidades. Brasília: Inesc, abr. 2005 (Nota Técnica, n. 96).
- _____. Fiscal rules for a federation: the case of the Brazilian Fiscal Responsibility Law. CONFERENCE ON FISCAL RESPONSIBILITY AND INTERGOVERNMENTAL FINANCE. Hyderabad, Índia: World Bank, june 2005.

NUNES, S. P. P.; NUNES, R. da C. *A reforma do processo orçamentário sob a égide da LRF: a urgência de uma nova lei de finanças públicas*. Finanças Públicas – XI Prêmio Tesouro Nacional 2006. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2007.

SERRA, J. *Orçamento público no Brasil: as raízes da crise*. São Paulo: Editora Atual, 1994.

SERRA, J.; AFONSO, J. R. R. *Fiscal federalism Brazilian style: reflections*. 2002. Available at: <http://www.federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos/e0001792.pdf: BNDES>.

SHAH, A. *The new fiscal federalism in Brazil*. Washington, D.C.: World Bank, 1990 (World Bank Discussion Papers, n. 124).

_____. *The reform of inter-governmental fiscal relations in developing and emerging market economies*. Washington, D.C.: World Bank, 1994 (World Bank Policy and Research Series Paper, n. 23).

_____. *Intergovernmental fiscal arrangements: lessons from international experience*. Washington, D.C.: World Bank, 2003.

TAVARES, M. *et al.* Principios y reglas para las finanzas públicas: la propuesta de la Ley de Responsabilidad Fiscal de Brasil. La política fiscal en América Latina – Una selección de temas y experiencias de fines y comienzos de siglo. XI SEMINARIO REGIONAL DE POLÍTICA FISCAL. Seminarios y Conferencias, Serie 3, Brasília: Esaf, jan. 1999 y Cepal, Santiago de Chile, dec. 2000.

TOLEDO Jr., F. C. de; ROSSI, S. C. *A Lei nº 4320 no contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: NDJ, 2005.

ANEXO

Sugestão de estrutura para o projeto de lei de revisão da Lei nº 4.320/1964

TÍTULO I: DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

TÍTULO II: DO CICLO ORÇAMENTÁRIO

CAPÍTULO I: DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

SEÇÃO I: DA INTEGRAÇÃO DO CICLO ORÇAMENTÁRIO

SEÇÃO II: DA ARTICULAÇÃO DA COOPERAÇÃO ENTRE OS ENTES DA FEDERAÇÃO

CAPÍTULO II: DO PLANEJAMENTO

SEÇÃO I: DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

SEÇÃO II: DA LEI DO PLANO PLURIANUAL

SEÇÃO III: DA APRECIÇÃO DO PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL

CAPÍTULO III: DAS DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

SEÇÃO I: DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

SEÇÃO II: DA APRECIÇÃO DO PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

CAPÍTULO IV: DOS ORÇAMENTOS ANUAIS

SEÇÃO I: DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

Subseção I: Das disposições gerais

Subseção II: Da organização e estrutura dos orçamentos

Subseção III: Das diretrizes dos orçamentos de investimentos das empresas

SEÇÃO II: DA APRECIÇÃO DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

CAPÍTULO V: DAS ALTERAÇÕES DO ORÇAMENTO

SEÇÃO I: DOS CRÉDITOS ADICIONAIS

SEÇÃO II: DA ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS

CAPÍTULO VI: DAS CLASSIFICAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

SEÇÃO I: DA CLASSIFICAÇÃO DA RECEITA

SEÇÃO II: DA CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA

TÍTULO III: DA PROGRAMAÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

CAPÍTULO I: DA PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA

SEÇÃO I: DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

SEÇÃO II: DA PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA

CAPÍTULO II: DA PROGRAMAÇÃO DA RECEITA E DA DESPESA
SEÇÃO I: DA REALIZAÇÃO DA RECEITA
SEÇÃO II: DA EXECUÇÃO DA DESPESA
TÍTULO IV: DO CONTROLE
CAPÍTULO I: DO CONTROLE INTERNO E EXTERNO
SEÇÃO I: DAS DISPOSIÇÕES GERAIS
SEÇÃO II: DO CONTROLE INTERNO
SEÇÃO III: DO CONTROLE EXTERNO
CAPÍTULO II: DO ACOMPANHAMENTO E DA AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS
SEÇÃO I: DAS DISPOSIÇÕES GERAIS
SEÇÃO II: DO MONITORAMENTO DOS PROGRAMAS
SEÇÃO III: DA AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS
SEÇÃO IV: DA AVALIAÇÃO DE GESTÃO
CAPÍTULO III: DO CONTROLE SOCIAL
TÍTULO V: DA CONTABILIDADE
CAPÍTULO I: DO CAMPO DE ATUAÇÃO, ATRIBUTOS E FINALIDADES DA CONTABILIDADE PÚBLICA
CAPÍTULO II: DA ESTRUTURA DA CONTABILIDADE
CAPÍTULO III: DOS REGISTROS CONTÁBEIS
CAPÍTULO IV: DO EXERCÍCIO FINANCEIRO E DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS
CAPÍTULO V: DA CLASSIFICAÇÃO CONTÁBIL
CAPÍTULO VI: DOS INVENTÁRIOS E AVALIAÇÕES
TÍTULO VI: DA DÍVIDA ATIVA, DA DÍVIDA PÚBLICA E DOS FUNDOS
CAPÍTULO I: DA DÍVIDA ATIVA E DA DÍVIDA PÚBLICA
SEÇÃO I: DA DÍVIDA ATIVA
SEÇÃO II: DA DÍVIDA PÚBLICA
CAPÍTULO II: DOS FUNDOS
TÍTULO VII: DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS E FINAIS

3 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E O PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 135/1996

Edson Ronaldo Nascimento*

3.1 Introdução

Desde 1996 tramita no Congresso Nacional projeto de lei visando a reformular a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, legislação que há mais de quarenta anos “*Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal*”. Durante esse período, a contabilidade pública no Brasil vem utilizando a Lei nº 4.320/1964 como referência para questões que envolvem a realização das receitas e a execução das despesas nas três esferas governamentais. Desde 1964, diversas mudanças na gestão orçamentária e financeira governamental ocorreram em nosso país, o que reforça a necessidade de revisão, ou mesmo adaptação da Lei nº 4.320/1964 a uma nova realidade das finanças públicas nacionais.

O PLC nº 135/1996, substitutivo da Lei nº 4320/1964, encontra-se em tramitação no Congresso Nacional. Em linhas gerais, esse projeto deverá dispor sobre finanças públicas, normas de direito financeiro e patrimonial, além de disciplinar a elaboração das leis orçamentárias. Nessa perspectiva, o PLC nº 135/1996 deverá atender às disposições constitucionais, em especial os artigos 163 e 165 da Carta Magna.

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – também incorpora em seu texto regras gerais de finanças públicas e direito financeiro, além de procedimentos para a elaboração das leis orçamentárias, em especial a LOA e a LDO. Nesse caso, a Constituição Federal terá mais de uma lei complementar regulamentando as mesmas matérias, procedimento que não contraria as normas gerais de direito constitucional no Brasil. Nesse sentido, a LRF não revoga a Lei nº 4.320, de 1964, e não será substituída pelo PLC nº 135/1996, atuando concomitantemente com a atual e com a nova legislação contábil.

Na ausência de uma lei que suceda à Lei nº 4.320/1964, e tendo a LRF obrigado os entes públicos a divulgarem com periodicidade bimestral e quadrimestral relatórios fiscais, surgem algumas questões que vem afligindo contadores e administradores em todo o país: qual a metodologia contábil a ser utilizada na confecção dos relatórios exigidos pela LRF? De que forma será feita a consolidação das contas em nível nacional e por esfera de governo incluindo receitas e despesas das empresas públicas dependentes?

* Coordenador de Finanças do MDIC. Autor do livro *Gestão Pública*, Saraiva, 2006.

3.2 A Lei de Responsabilidade Fiscal e a contabilidade pública

Um dos princípios mais importantes da responsabilidade fiscal é o da transparência das contas públicas. Nesse caso, União, estados e municípios devem facilitar ao cidadão o entendimento, de forma simplificada, da maneira como são utilizados os recursos públicos, bem como suas fontes de arrecadação.

Para tanto, a LRF exige que os três níveis de governo divulguem em relatórios simplificados o volume total das receitas arrecadadas (e suas origens), os gastos com pessoal e a variação da dívida em cada ente público, entre outras informações. Trata-se de dados relevantes, na medida em que envolvem os elementos mais importantes na gestão pública no Brasil: tributação, folha de pagamentos e dívida pública.

Dessa forma, o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), de publicação bimestral, por força do artigo 52 da LRF e 165, § 3º, da Constituição Federal de 1988 (CF/88), apresenta a cada bimestre, entre outras informações, o montante das receitas arrecadadas, em comparação com as receitas previstas para cada período. Já o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), entre outras informações, apresenta a cada quadrimestre o montante dos gastos com pessoal em comparação com a Receita Corrente Líquida (RCL), além da dívida (bruta líquida) em relação a RCL.

Por fim, o artigo 51 da LRF determina que “*o Poder Executivo da União promoverá, até o dia trinta de junho, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público.*” Além disso, os estados e os municípios encaminharão suas contas ao Poder Executivo da União para consolidação nos seguintes prazos: municípios, com cópia para o Poder Executivo do respectivo estado, até trinta de abril; estados, até trinta e um de maio.

Veja-se nesse sentido que o legislador, por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal, buscou unificar a sistemática das contas públicas no Brasil. Para que essa consolidação fosse possível, seria necessário que as três esferas de governo falassem a mesma linguagem contábil.

No momento em que a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) apresentou sua proposta de Plano de Contas Nacional e os modelos de relatórios previstos na LRF, boa parte dos estados e municípios no Brasil, juntamente das Cortes de Contas (e dos Conselhos de Contabilidade), mostraram-se contrários à iniciativa da STN. O principal argumento apresentado referia-se a falta de legitimidade para a instituição federal determinar os modelos a serem seguidos por estados e municípios.

Algumas Unidades da Federação juntamente de seus Tribunais de Contas ensaiaram a elaboração de modelos próprios, deixando de atender as portarias da STN. No entanto, como caberia ao Tesouro, como Órgão Central de Contabilidade Pública da União, fazer a consolidação nacional, os modelos de RREO e RGF propostos pela STN acabaram prevalecendo.

Outra questão importante é a ausência de um prazo para a constituição do Conselho de Gestão Fiscal, conforme previsto no artigo 67 da LRF. As atribuições de tal Conselho, importam em:

- 1) Harmonização e coordenação entre os entes da Federação.

- 2) Disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal.
- 3) Adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal de que trata esta Lei Complementar, normas e padrões mais simples para os pequenos municípios, bem como outros, necessários ao controle social.
- 4) Divulgação de análises, estudos e diagnósticos.

Ressalte-se que o artigo 50, § 2º, da LRF determina que “a edição de normas gerais para consolidação das contas públicas caberá ao órgão central de contabilidade da União, enquanto não implantado o conselho de que trata o art. 67”. Portanto, a consolidação das contas somente se tornaria possível com a padronização realizada pela STN.

Passada a etapa inicial que envolveu negociações entre os Tribunais de Contas, Ministério do Planejamento e Tesouro Nacional chegou-se a um consenso a respeito da necessidade de padronização e harmonização das contas, mesmo sem a estruturação do Conselho de Gestão Fiscal.

Graças a esse entendimento e a colaboração entre as três esferas de governo é que foi possível operacionalizar a LRF no Brasil. Atualmente, o gestor público, os órgãos de controle, o meio acadêmico e a sociedade civil poderão fazer um levantamento das despesas com pessoal nas três esferas de governo, de forma agregada ou em cada Unidade Federativa.

Pode-se identificar, por exemplo, que em 2006 o Poder Executivo de todos os estados no Brasil gastou com a folha de pagamentos um total de R\$ 95 bilhões ou o equivalente a 41% da Receita Corrente Líquida (RCL) consolidada no período (R\$ 232,9 bilhões). Além disso, acessando o *site* www.stn.fazenda.gov.br/lrf, qualquer cidadão ou entidade pública ou privada poderá conhecer as contas de seu estado ou município. Na raiz do mesmo *site* é possível também verificar as contas públicas do governo federal, na forma consolidada ou em diversos níveis de detalhamento. Dessa forma, em um trabalho conjunto das três esferas de governo no Brasil, materializa-se na gestão pública a transparência fiscal proposta pela LRF.

3.3 Conclusão

O PLC nº 135/1996, votado e transformado em lei, deverá consolidar essas conquistas e tornar ainda mais eficiente a administração e o controle das contas públicas no Brasil. Mas é necessário destacar que não seriam oportunas mudanças radicais na sistemática que vem sendo desenvolvida. Para que estados e municípios se adequassem ao sistema de contas utilizado atualmente, foi necessário longo período de adaptação, treinamento de pessoal e gastos com equipamentos (*softwares* etc).

Reescrever totalmente a Lei nº 4.320 de 1964 ou modificar a LRF importaria em novos custos às administrações públicas, principalmente às cidades com menos de 50 mil habitantes, que **representam cerca de 90% do total dos municípios brasileiros**.

Referências

- BRASIL. Constituição Federal Brasileira de 1988.
- FIGUEIREDO, C. M. Administração pública. 1. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2002.
- MINISTÉRIO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. *Manual Técnico Orçamentário – MTO de 2001 a 2006*. Brasília. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>.
- NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I. *Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal*. 2. ed. Brasília: Ministério da Fazenda/Esaf, 2002.
- NASCIMENTO, E. R. *Gestão pública*. 1. ed. São Paulo: Ed.Saraiva, 2006.
- NÓBREGA, M. *Curso de Direito Administrativo*. 1. ed. São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira, 2004.
- MACHADO, Jr.; TEIXEIRA, J.; REIS, H. da C. *A Lei nº 4.320 comentada*. 26. ed. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), 2002.
- SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. *Resultado do Tesouro Nacional*. Vários números. Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br>>.

4. ALGUNS DOS IMPERATIVOS DA REFORMA ORÇAMENTÁRIA

Oswaldo Maldonado Sanches*

As questões ligadas à qualidade e à efetividade dos processos orçamentários nos mobiliza há muito tempo. Ao longo dos últimos quinze anos temos abordado, por meio de diferentes apreciações, uma parte expressiva dos problemas que vêm sendo percebidos no contexto das normas e práticas de planejamento e orçamento do setor público brasileiro, em especial daquelas relativas à esfera federal.¹ Tais incluem, entre outros, os problemas ligados à execução provisória (ou antecipada) da proposta orçamentária, à grande variabilidade na aplicação dos sistemas de classificação (pelas diferentes administrações e esferas de governo), ao absurdo da abertura de créditos extraordinários por medidas provisórias, às precárias informações sobre a real expansão da dívida pública, à contínua elevação da carga tributária ao lado da queda nos investimentos públicos, à proliferação dos controles formais de elevados custos e pouca efetividade, à pluralidade das programações e à falta de clareza na fixação das prioridades do setor público, ao conformismo com o limitado enfoque dos orçamentos; isso para citar apenas alguns dos temas que merecem ações corretivas.

Embora fosse relevante passar em revista todos estes – bem como outros temas de igual relevância apontados por vários especialistas nos últimos anos –, optamos por dedicar esta abordagem a seis questões que consideramos axiomáticas, quais sejam:

- 1) A necessidade de dar maior densidade ao planejamento do setor público e de assegurar adequado ajuste temporal e programático entre as leis de planejamento e de orçamento, de modo a conferir eficácia aos processos respectivos em todas as esferas de governo.
- 2) A conveniência de redefinir a forma e o conteúdo das leis orçamentárias, promovendo a separação entre os orçamentos fiscal e da seguridade, expurgando desses orçamentos as transações que não sejam reais despesas e/ou receitas do ente Federativo, e revendo a amplitude do orçamento de investimentos das estatais.
- 3) A necessidade de dar maior densidade às informações contidas nas leis orçamentárias, fazendo que tais incluam dados relativos à execução nos anos ante-

* Consultor de Orçamento da Câmara dos Deputados desde 1991, ex-Diretor de Orçamento do Estado do Paraná (1975-80). Mestre em Administração Pública pela EBAP/FGV e pela State University of New York at Albany (USA). Autor de *Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins*.

1. Tais se acham explicitados em vários artigos publicados, em especial nos intitulados, *“Um orçamento para novos tempos”* (Partes I e II), *“As precariedades do planejamento do setor público e suas perniciosas conseqüências na receita, na despesa e na realidade brasileira (saudades de empreendedores como Roosevelt, Juscelino ...)”* e *“PPA e orçamento: inadequações entre normas e práticas”*, todos disponíveis no *site* da Câmara dos Deputados <www.camara.gov.br/orcamentobrasil/estudos>, artigos e notas técnicas/anos anteriores, ao lado de inúmeros outros trabalhos sobre planejamento e orçamento de diversos autores.

riores e às previsões de gastos para os próximos anos, bem como que indiquem os principais meios mobilizados na execução das programações.

- 4) O imperativo de rever e redefinir o excessivo número de normas e procedimentos de controle (com frequência superpostos), essencialmente formais, em face dos seus elevados custos (sobretudo os indiretos) e pífios resultados.
- 5) A urgência de reinstaurar e consolidar a cultura de controle sobre os custos das ações (com obras, serviços e funções do Estado) e com a qualidade dos resultados, redefinindo as formas de alocação de recursos e estruturando processos simples e funcionais.
- 6) A necessidade de combater a tendência, de parte dos entes e agentes públicos, de tratar os municípios como categoria uniforme, impondo-lhes processos formais complexos, onerosos e pouco funcionais, esquecendo-se de que, na maioria, eles são entes pequenos.

Seria irresponsabilidade não falar sobre o grande problema que representa a falta da Lei Complementar a que se refere o art. 165, § 9º, da Constituição. Tal apenas não foi incluído no rol acima indicado pelo fato de que essa lei só terá efetiva utilidade se vier a tratar, de forma adequada – para todos entes Federativos, observadas as suas diferentes espécies e tamanhos –, a maioria dos problemas percebidos nas práticas atuais. Caso contrário, apesar de a Lei nº 4.320, de 1964, estar desatualizada para regular várias questões, dada a sua grande qualidade e difundido conhecimento, talvez seja preferível simplesmente manter o *status quo*. A promoção de amplas mudanças nas normas e práticas só se justifica se essas permitirem o adequado equacionamento dos problemas percebidos nas diferentes realidades do setor público, por meio de processos estáveis, claros e funcionais.

Com relação à Lei Complementar citada, cumpre assinalar que embora tal não tenha sido ultimada, foram várias as iniciativas tomadas no decorrer destes dezoito anos de vigência da nova ordem constitucional. As mais expressivas – em razão do seu caráter pioneiro ou da amplitude das discussões realizadas – foram os Projetos de Lei Complementar nº 222, de 1990, de autoria do deputado José Serra, com 136 artigos (ora arquivado); e nº 135, de 1996, de autoria da Comissão Mista de Orçamento – a partir de estudo elaborado por uma comissão coordenada pelo deputado Fernando Diniz e pelo senador Waldeck Ornelas –, com contribuições de vários órgãos do governo e de entidades da sociedade, aprovado pela Comissão de Finanças e Tributação, em 1997, na forma do substitutivo do deputado Arnaldo Viveiros, com 188 artigos – parado na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos deputados desde 2002 –. Além dessas foram formalizadas várias outras proposições – que ou foram apensadas aos projetos citados ou não prosperaram –, bem como realizados estudos, em vários momentos, no âmbito de unidades técnicas dos Ministérios do Planejamento e da Fazenda, os quais, entretanto, não chegaram a ser transformados em proposições do Poder Executivo submetidas ao Parlamento.

Saliente-se que essa Lei Complementar, requerida desde a promulgação da “nova” Constituição, pela ampla mudança no arcabouço legal que rege as práticas do setor público brasileiro – com a valorização do planejamento como princípio, ampliação da participação do Poder Legislativo, instituição de novos instrumentos (PPA e LDO), redefinição da abrangência dos orçamentos públicos (incluindo as autarquias e funda-

ções) e adoção do princípio da restrição à instituição de fundos –, tornou-se ainda mais necessária com o advento da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). Ocorre que essa Lei, ao criar restrições às renúncias de receitas, fixar limites para despesas orçamentárias, estabelecer mecanismos de controle de endividamento, impor o cumprimento de metas fiscais etc., passou a demandar ampla revisão dos conceitos, práticas e formatos orçamentários até então utilizados para viabilizar o cumprimento às suas disposições.

Antes de passar às questões a que nos reportamos há pouco, importa observar que a lei complementar deve substituir as normas fixadas pela legislação orçamentária e financeira em vigor, de forma ajustada ao que manda a Constituição nos arts. 62, 165 a 169 e 174, levando em conta as disposições constantes dos arts. 35 a 38, 42 e 76 do ADCT, bem como aquilo que fixa a LRF, sobretudo nos arts. 3º a 17, 26 a 42, 56 a 59, promovendo, nesta, os ajustes que se façam necessários. As normas em vigor aqui referidas acham-se expressas, essencialmente, na Lei nº 4.320, de 1964 – recepcionada com *status* de lei complementar –, no Decreto-lei nº 200, de 1967 (em especial nos arts. 7º, 15 a 18, 68 a 93 e 172) e na Lei nº 10.180, de 2001, que estrutura o sistema federal de planejamento, orçamento e contabilidade.

4.1 Dar maior densidade e melhor cronologia ao planejamento governamental

Um dos maiores problemas na sistemática atual de planejamento e orçamento do setor público brasileiro é o da inexistência de instrumento formal de planejamento que sistematize as políticas, diretrizes e programas prioritários – com caráter seletivo e garantia de estabilidade –, que seja orientado para o desenvolvimento equilibrado do país e que seja formulado de modo a servir de moldura institucional para o planejamento do setor público (de todos os níveis) e do privado (de todos os setores estratégicos). A relevância dessa questão é evidente quando se considera que, nos tempos atuais, as corporações relevantes – privadas ou públicas – não se permitem a temeridade de deixar de empregar boas práticas de planejamento como parte do instrumental básico de gestão. Elas não o fazem por modismo, mas pela consciência dos altos custos de deixar de fazê-lo. Seus gestores sabem que, se as suas ferramentas básicas de gestão forem de má qualidade, terão de esbanjar tempo e recursos (caros e escassos) ou os resultados serão muito ruins. No nível federal, cujas ações são determinantes do comportamento nas demais esferas de governo, esse fato deve merecer atenção especial como parte das estratégias para o desenvolvimento.

Uma das causas desse problema, ao que parece, é a interpretação restritiva dada à norma constitucional que trata do Plano Plurianual (PPA), na contramão do que pretendiam os constituintes, de conferir ao PPA o papel de moldura institucional para o planejamento de médio prazo do país, ou seja, estabelecer, de um lado, o referencial básico – políticas públicas e programas prioritários – para a ação articulada de todo o setor público – União, estados, Distrito Federal, municípios e suas entidades – e para a organização da atuação do setor privado, e, de outro, uma particularização relativa à administração federal. Note-se que o art. 165, inciso I, da Lei Maior, estabelece: “*A lei que instituir o Plano Plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal (...)*”. Portanto, a parte relativa à administração federal deveria ser apenas uma seção da lei do PPA, que deveria ser muito

mais abrangente do que o modelo hoje adotado. Tal situação exige ajustes na legislação e nas práticas do setor público com vistas a assegurar:

- 1) Maior amplitude para o **Plano Plurianual** da União, de modo a que este evolua para o desempenho de duas funções: *i*) de **Plano Nacional**, de **natureza seletiva**, no qual sejam definidas **apenas** as grandes prioridades do país para o quadriênio, sob a forma de políticas públicas, diretrizes e programas, com a clara indicação: a) das participações esperadas dos demais agentes de intervenção sobre a realidade (estados, municípios e setor privado); b) dos incentivos, oferecidos pela União, aos entes públicos que se engajarem em tais prioridades; e c) das particularizações regionais (quando for o caso); e *ii*) de **Plano da Administração Pública Federal**, de **natureza mais detalhada**, abrangendo a fixação das diretrizes, objetivos e metas, como requer o texto constitucional, mas sem chegar a caracterizar o PPA como verdadeiro “orçamento” (antecipando o conteúdo típico da Lei Orçamentária Anual – LOA).
- 2) A transformação do PPA no instrumento oficial por meio do qual o governo federal explicita a fundamentação econômica e fiscal em que irá basear todas as suas proposições de natureza orçamentária, deixando à LDO o papel de indicar apenas os ajustes necessários, evitando com isso a reavaliação total que vem sendo empreendida, a cada ano, de maneira improdutiva e geradora de insegurança nos agentes econômicos. O modelo atual, saliente-se, corrompe e inviabiliza a ação planejada dos demais entes públicos e privados.
- 3) A fixação de normas que definam, com clareza, o papel, a amplitude e os níveis de detalhamento dos planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos no art. 165, § 4^a, da Constituição, bem como a maneira pela qual esses se ajustarão às normas estabelecidas no art. 174 da Lei Maior. Nesse sentido, será oportuno deixar claro que a exigida “consonância com o PPA” não impede que tais tenham duração superior a este, articulando o planejamento de mais longo prazo (oito a dez anos), servindo essas, posteriormente, como referência para a elaboração dos novos PPAs e podendo tais serem ajustados, mediante reformulações, na medida em que os PPAs sejam aprovados e passem a estabelecer novas prioridades.

Os problemas causados pela inexistência de um “Plano Nacional” têm sido agravados pelo caráter estritamente formal dos PPAs produzidos nos últimos quinze anos, cuja larga abrangência, excessivo detalhamento (autênticos “orçamentos”) e precária indicação das reais prioridades – ao lado de formulações generalizadoras –, os têm tornado destituídos de utilidade prática, pois representam mais “cardápios” (guarda-chuvas de opções para qualquer coisa que se queira fazer) do que criteriosas “escolhas”. Essa situação constitui a negação do substrato básico da ação de planejar, que é, sobretudo, avaliar, prever e escolher. A situação atual fica bem evidente quando se observa, em relação aos últimos PPAs:

I - que o PPA aprovado para o período 2000-2003 (“2^o Governo FHC”), explicita 28 “Diretrizes Estratégicas” e 5 “Agendas” (referenciando um total de 53 “Diretrizes”), e detalha 390 “Programas” e cerca de 4.400 “Ações”;

II - que o PPA para o período 2004-2007 (“1^o Governo Lula”), explicita 3 “Megaobjetivos” e 30 “Desafios” (referenciando um total de 379 “Diretrizes”), e detalha 374 “Programas” e cerca de 4.300 “Ações” (na sua 1^a revisão ficaram 345 programas e 4.029 ações).

Esses dois exemplos apresentam interessante contraste com o PPA, elaborado com diferente estrutura e observando as normas do art. 35 do ADCT, aprovado para o período 1993-1995 (“Governo Collor”). Tal Plano explicitava apenas 5 “Grandes Prioridades”, detalhadas por meio de 6 “Estratégias de Desenvolvimento” e de 23 “Prioridades”. Além disso, esse PPA fixava diretrizes, objetivos e metas por Poderes e Órgãos e apontava, associados a cada uma das “grandes prioridades”, um total de 294 “Projetos Prioritários” (número expressivo, mas restrito, frente aos atuais), particularizados por unidades executoras.

Entre as medidas que podem ser tomadas com vistas a reverter esse quadro, de modo a evoluir para situação consonante com o desejável num contexto de planejamento sistêmico, marcado pela objetividade e com clara explicitação de escolhas, sugere-se que:

- 1) Os planos plurianuais sejam estruturados de forma a dar realce apenas às políticas públicas, diretrizes e programas que representem diferencial na ação do setor público orientada para a viabilização de mudanças estratégicas na realidade econômica, social e institucional do país, sem maiores preocupações com as ações relativas à manutenção de atividades tradicionais ou com ocasionais aprimoramentos nestas, cuja explicitação pode ser deixada a cargo dos orçamentos anuais, leis de diretrizes e planos setoriais.
- 2) Se retome a orientação contida no ADCT, de tornar o PPA um instrumento de escolhas programáticas, tornando exigível a enumeração de certo número de projetos prioritários por setor de governo, de modo a expressar as escolhas reais da administração e a evitar as enumerações exaustivas que acabam sendo destituídas de utilidade.
- 3) Se promova a conceituação legal, de forma clara e objetiva, dos “programas de duração continuada” – referidos no art. 165, inciso I, da Constituição –, indicando, de forma inequívoca, o que se deva entender como tal, inclusive se tais devem ficar adstritos às ações-fim do setor público (aquelas que levam benefícios diretos à segmentos da sociedade) ou se abrangendo também as ações-meio e encargos. Observar que tal designativo não deve ser tomado com o sentido dado às “despesas (...) de caráter continuado” definidas no art. 17 da LRF.
- 4) A estrutura da parte do Plano Plurianual relativa à administração pública federal, observado o que seja decidido quanto ao item precedente, seja fixada de modo a propiciar a separação das ações segundo seus destinatários, evidenciando, com satisfatória clareza, a magnitude das **ações-fim**, **ações-meio** e **despesas com encargos**. No caso das primeiras, fazendo clara distinção entre as que ampliam a oferta de bens e serviços à sociedade e as que objetivam apenas a operação de serviços e/ou sistemas.
- 5) Na estruturação desse instrumento se leve em conta a realidade da grande maioria dos municípios brasileiros (pois dos atuais 5.564 municípios, nada menos que 4.295 deles têm menos de 20.000 habitantes), definindo, para esses, procedimentos simplificados que, sem prejuízos à funcionalidade do PPA, facilitem a sua utilização nesse nível de governo.

Outro problema sério nos processos atuais de planejamento do setor público é a falta de concatenação dos prazos relativos à elaboração e apreciação dos vários instrumentos formais/legais, gerando falta de sincronia entre os instrumentos de planejamento e orçamento da União (PPA, LDO e LOA) e entre tais instrumentos e os seus similares nos estados e municípios. No primeiro caso, pelo fato de a LDO preceder o PPA e, no segundo, pela adoção dos mesmos prazos para encaminhamento dos projetos respectivos pelo Poder Executivo e para a apreciação pelo Poder Legislativo, com todas as complicações apontadas nos itens precedentes. Em razão disso, as decisões de política pública, expressas pelos planos e orçamentos, chegam sempre atrasadas aos possíveis parceiros públicos e interessados.

Isso vem ocorrendo, ao que parece, pelo entendimento que foi dado ao prazo fixado no art. 35 do ADCT, ou seja, o de que o projeto do PPA “*será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro*”, ao assumir essa data limite como praxe (desconsiderando o “até”), ignorando a faculdade legal de antecipar sua remessa e ensejar sua apreciação simultânea à da LDO. Além disso, a adoção do princípio da revisão anual do PPA – em violação à estabilidade pretendida pelos constituintes para esse instrumento – exacerbou o problema, gerando a prática do PPA ser apreciado, todos os anos, “a reboque” dos projetos de LDO e LOA, em evidente violação à ordem instituída pela Constituição. Tal ordem, claramente expressa na Lei Maior, seria a do PPA servir de guia às LDOs e LOAs; e da LDO, fundada no PPA, guiar a formulação da LOA e fixar as prioridades de alocação. Tal situação requer ajustes na legislação e nas práticas do setor público com vistas a:

- 1) Modificar a cronologia de elaboração e apreciação dos PPAs, LDOs e LOAs, de modo a restabelecer a ordem lógica prevista no texto constitucional (e distorcida pelo ADCT) e a assegurar que não apenas cada uma dessas leis seja elaborada sob a base propiciada pela que a antecede, mas, também, que os estados possam cumprir essa atividade com o prévio conhecimento do conteúdo das normas federais, e que os municípios o façam com o prévio conhecimento das normas das esferas federal e estadual antes do final do prazo para a formalização dos seus instrumentos. Em contexto de ação articulada entre as várias esferas de governo – como é desejável – tais processos deveriam obedecer cronologias como as sugeridas a seguir, também expressas em representação gráfica (vide anexo I):

4.1.1 Na esfera federal:

- a) remessa do Projeto de PPA ao Parlamento até 31 de março do primeiro ano do mandato, com prazo, improrrogável, de sessenta dias para a sua tramitação e envio à sanção;
- b) remessa do Projeto de LDO ao Parlamento até 17 de maio de cada ano, com prazo, improrrogável, de sessenta dias para a sua tramitação e envio à sanção; e
- c) remessa do Projeto de LOA ao Parlamento até 6 de setembro de cada ano, com prazo, improrrogável, de sessenta dias para sua tramitação e envio à sanção.

4.1.2 Na esfera estadual (e do Distrito Federal):

- d) remessa do Projeto de PPA ao Legislativo até 15 de maio do primeiro ano do mandato, com prazo, improrrogável, de 45 dias para a sua tramitação e envio à sanção;
- e) remessa do Projeto de LDO ao Legislativo até 1º de junho de cada ano, com prazo, improrrogável, de 45 dias para a sua tramitação e envio à sanção; e
- f) remessa do Projeto de LOA ao Parlamento até 30 de setembro de cada ano, com prazo, improrrogável, de 60 dias para sua tramitação e envio à sanção.

4.1.3 Na esfera municipal:

- g) remessa do Projeto de PPA ao Legislativo até 15 de junho do primeiro ano do mandato, com prazo, improrrogável, de 45 dias para a sua tramitação e envio à sanção;
- h) remessa do Projeto de LDO ao Legislativo até 1º de setembro de cada ano, com prazo, improrrogável, de quarenta dias para sua tramitação e envio à sanção; e
- i) remessa do Projeto de LOA ao Parlamento até 20 de outubro de cada ano, com prazo, improrrogável, de sessenta dias para sua tramitação e envio à sanção.

Os problemas criados pela situação atual são de tal ordem que alguns entes da Federação têm optado pela antecipação da remessa do projeto de PPA à apreciação do Poder Legislativo, do que é exemplo recente a iniciativa do Poder Executivo do Distrito Federal, de remeter o projeto de Plano Plurianual à Câmara Distrital em abril junto com o da LDO.

- 2) Assegurar maior estabilidade às decisões de planejamento governamental, rejeitando o princípio do “reversionismo” como prática sistemática, preservada a possibilidade de revisões ocasionais que se façam necessárias (toda lei admite essa possibilidade), tendo em vista que:
 - a) a revisão anual ou periódica do PPA, além de corromper a coerência do sistema de integração planejamento e orçamento articulado pela Constituição, gera onerosa sobreposição de processos legislativos (pela apreciação do projeto de PPA junto com os projetos de LOA e de créditos), sem oferecer benefícios em termos de transparência, racionalidade e/ou eficiência nos processos de alocação. Saliente-se que não existem regras legais sobre tais alterações periódicas do PPA;
 - b) o sistema de revisões anuais articula clara violação à ordem legal, por induzir a que o projeto de LOA, em vez de se pautar pela Lei de PPA vigente, seja organizado pelo Poder Executivo com base no projeto de revisão do PPA (como ocorreu nos últimos anos), configurando uma forma de desapeço ao Legislativo, por induzi-lo a operar à margem da legalidade, pois, ao ignorar a Lei vigente em favor de uma proposição, viola o princípio doutrinário de que os agentes públicos devem pautar suas condutas pelas leis vigentes; e
 - c) essa prática opera na consolidação de pressuposto que não é verdadeiro, ou seja, o de que é necessária a revisão para atualizar a enumeração de progra-

mas e ações. Ocorre que não existe norma constitucional (ou lei) que obrigue o setor público a organizar o PPA por programas e ações, sendo a forma atual regulada por simples ato administrativo (Decreto nº 2.829/1999, do presidente Fernando Henrique Cardoso). Quanto à restrição do art. 167, § 1º, da Lei Maior, não existe norma sobre o nível de especificidade da “inclusão no PPA”, permitindo que tal ocorra de modo agregado.

Tem, igualmente, caráter de problema de planejamento governamental a distorção nos papéis atribuídos às LDOs pela Constituição, pelo fato de essa lei ter passado a incluir disposições sobre: *i*) a forma e organização dos orçamentos; *ii*) a execução orçamentária; *iii*) as formas e limites dos ajustes orçamentários (créditos adicionais); e *iv*) a programação financeira etc. Embora isso tenha ocorrido a fim de suprir a ausência das normas que caberiam à lei complementar prevista na Lei Maior (suprindo as inadequações maiores da Lei nº 4.320/1964), sendo tais livremente fixadas em cada momento e contexto (ou seja, em cada governo, ano e ente da Federação), multiplicam-se formas exóticas de interpretação, com sérios prejuízos à ordem jurídica que deve existir na previsão e execução das receitas e despesas públicas. Por outro lado, ao envolver-se com essas questões, as LDOs acabam deixando de dar o devido realce aos seus papéis primordiais, ficando as normas relativas a esses dissolvidas em meio ao vasto emaranhado de itens de caráter operacional.

4.2 Redefinir a forma e o conteúdo da Lei Orçamentária Anual (LOA)

Outro problema da sistemática atual é o da forma e conteúdo das LOAs em todos os níveis de governo. Uma das vertentes desse problema, embora reconheçamos que ela não compromete a programação e a execução orçamentária, é a do irrealismo dos montantes expressos no orçamentos públicos. Isso ocorre pelo fato de estes incluírem itens que não deveriam ser situados como receitas e despesas, e, ao fazê-lo, comprometerem a política de “verdade orçamentária” que deve orientar o gasto do setor público. Enquadram-se como tal os itens relativos à rolagem da dívida mobiliária e às transferências legais, sobretudo as relativas ao compartilhamento de receitas (FPM, FPE, ICMS etc.). Se itens como esses – que não representam receitas e despesas reais – fossem excluídos, os atuais Orçamentos Fiscal e da Seguridade da União se reduziriam de R\$ 1.526 bilhões para R\$ 764 bilhões (aqui deduzidos R\$ 656 bilhões de rolagem da dívida e R\$ 106 bilhões de transferências derivadas de leis específicas), que, em verdade, constitui o seu valor real. A situação atual permite equívocos e a construção de falácias que mal informam a sociedade, como as alegações de que os gastos de determinado órgão ou programa representam percentual ínfimo do total do Orçamento (que na forma atual é inflado pelas citadas componentes). Essa situação pode e deve ser modificada, seja mudando, seja reinterpretando o texto constitucional, de maneira a ensejar uma redefinição do conteúdo dos orçamentos públicos que possibilite:

- 1) A criação de uma nova categoria – não propriamente denominada “orçamento” – que poderia ser intitulada, por exemplo, **Demonstrativo da Administração de Encargos**, para abrigar, fora do orçamento fiscal, as transações que não representem receitas efetivas à disposição do “ente da Federação” ou despesas vinculadas a uma ação em curso deste (obra ou serviço), tais como as relativas à rolagem ou refinanciamento da dívida, às transferências legais e a certos tipos de sentenças judiciais transitadas em

julgado. Nesse caso, tais componentes, saliente-se, não seriam computadas nos totais dos orçamentos fiscal e da seguridade social.²

- 2) A clara e inequívoca definição legal de “rolagem” ou “refinanciamento da dívida pública” (em especial da mobiliária), de modo a viabilizar que esse tipo de “encargo” seja claramente identificado, nos orçamentos e nos balanços (da União, estados e municípios), sem ser confundido com os valores das operações que ampliam o montante da dívida ou com os valores dos encargos associados. Note-se que, na forma atual, não ficam evidenciadas as parcelas que são acrescidas, a cada ano, ao montante da dívida pública.
- 3) A redefinição da amplitude do “orçamento de investimentos de empresas estatais” de modo a incluir, de forma apropriada, a programação de determinados tipos de “inversões financeiras” (como, por exemplo, os das agências financeiras oficiais de fomento), hoje totalmente fora dos orçamentos, sendo as informações sobre suas operações muito difíceis de ser obtidas.

Outra vertente do problema é a falta de efetiva separação entre os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, fato que gera erros de avaliação, incentiva os debates irrealistas e improdutivos sobre déficits questionáveis, e dificulta a adoção de projeções e soluções realistas. Aqui cabem duas alternativas: *i*) voltar à situação anterior à Constituição de 1988 (sem tal separação desses orçamentos), medida que requer várias mudanças na Constituição; ou *ii*) promover total separação desses orçamentos (ao que parece, o mais conveniente para a Nação), seja na elaboração, seja na execução (inclusive com caixas distintos, embora tais possam ser geridos pelo Tesouro). A formulação de documentos distintos (incluindo-se nesses as transferências devidas de um orçamento para outro, sejam as relativas à cobertura de eventuais déficits, sejam as relativas à cobertura de encargos com os relativos às aposentadorias rurais – cujos custos derivam de decisões do Estado), envolve, também, a precisa definição das ações do setor público que devem ser tidas como de seguridade, além das tradicionais: previdência, assistência social, saúde e saneamento.

Quanto a esse último aspecto, será necessário avaliar se gastos como os com “Assistência médica e odontológica a servidores e dependentes” – que representam formas indiretas de remuneração –, devem ser enquadrados como gastos do “Orçamento da Seguridade Social” ou como do “Orçamento Fiscal”, vez que os relativos ao “Auxílio Alimentação” já são situados como do “Orçamento Fiscal”. Note-se que tal separação se justifica até pela magnitude desses orçamentos, que em 2007, excluídas as parcelas relativas à rolagem da dívida e às transferências aos estados e municípios, totalizam R\$ 452,1 bilhões no Fiscal (incluindo R\$ 27,0 bilhões de transferências para o da Seguridade) e R\$ 339,1 bilhões na Seguridade Social. Essa separação, além de ensejar visão mais clara da real magnitude desses orçamentos e das relações entre eles (transferências), deve propiciar:

- 1) Mais clara percepção, pelos agentes dos vários governos, pelas entidades da sociedade e pelos pesquisadores, da composição, evolução e ênfases de tais

2. No estado do Paraná, nas décadas dos anos 1970 e 1980, as parcelas de ICMS devidas aos municípios não transitavam pelo Orçamento, sendo apropriadas ao fundo respectivo no momento da arrecadação e distribuída aos seus legítimos destinatários.

orçamentos. Conjugada com alterações na apresentação das informações no orçamento, incluindo os gastos dos últimos exercícios, a medida ampliaria a transparência dos atos do governo e exigiria maior responsabilidade por parte dos gestores de cada um desses orçamentos.

- 2) O respeito ao que manda a Constituição, na qual o propósito de integral separação entre os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social se acha evidenciado pelo cuidado que tiveram os constituintes de situar o “*Orçamento de Investimentos das Empresas*” (inciso II do § 5º do art. 165) entre os demais, ou seja, inciso I para o “*Fiscal*” e inciso III para o “*da Seguridade*”.

Como se sabe, ao dar “concretude” material às soluções, separando, por exemplo, coisas distintas em documentos específicos, e clareza às normas, não deixando espaço para interpretações, isso: *i*) ajuda a melhorar a compreensão dos processos respectivos pelos seus operadores; *ii*) amplia a transparência dos atos praticados pela administração; *iii*) facilita o controle dos resultados pelos agentes públicos e pela sociedade; *iv*) amplia a efetividade das ações; e *v*) evita a construção de falácias e a realização de debates estéreis.

4.3 Dar maior explicitude às informações contidas nos orçamentos anuais

Sem diminuir a relevância dos problemas já apontados, a questão que requerer providências mais urgentes é a da forma pela qual as programações são apresentadas nos orçamentos. No formato atual, não existem informações sobre os principais meios físicos (recursos humanos e materiais) com que conta a unidade executora, os dados financeiros são restritos a um só exercício (dificultando as análises de mérito das novas alocações e retardando as iniciativas de controle) e a escolha de indicadores e/ou unidades de medida (limitados a um por subtítulo) apresenta sérias deficiências, situação especialmente grave no caso dos investimentos. Tendo em conta os recursos de informática disponíveis – pelo menos na União, nos estados e nos municípios de maior porte – tornou-se imperativo que se avance na prestação de informações sobre a evolução da execução orçamentária e financeira ao longo do tempo, bem como na previsão dos encargos futuros, ao lado de informações mais consistentes sobre a evolução da execução física. Isso requer mudança radical no conteúdo dos orçamentos e na forma de apresentação das informações sobre as alocações orçamentárias (nos orçamentos e créditos adicionais), de modo a que essas tenham:

- 1) Caráter plurianual, ou seja, que apontem os gastos já realizados em cada empreendimento/atividade (no ano em curso, no ano precedente e nos dois exercícios anteriores), bem como a indicação dos gastos projetados para o futuro de curto prazo (exercício orçado, exercício seguinte e dois exercícios futuros), devidamente referenciados a um cadastro de custos médios (relativos ao Brasil e a sistemas exemplares do exterior) no caso das obras e/ou ações de valores mais expressivos e/ou típicos de cada uma das várias esferas do setor público.
- 2) Expressividade física, pela indicação da magnitude das principais etapas do empreendimento (sobretudo nas obras de grande vulto), dos beneficiários da ação e/ou dos efeitos pretendidos. No caso das iniciativas de “grande vulto”, sobretudo naquelas relativas a ações-fim, pelo emprego de múltiplas metas e unidades de medida, de modo a propiciar uma idéia mais precisa da magni-

tude física destas, dos resultados pretendidos, dos efeitos esperados em cada área e/ou programa.

- 3) Referenciação no tempo, sempre que possível, ou seja, explicitando o período de tempo demandado para a sua execução, com indicação de datas de início e término.
- 4) Indicações sobre a estrutura física de meios básicos já disponíveis para a execução, ou seja, pela informação dos recursos humanos, áreas físicas, veículos e outros elementos relevantes com que conta a unidade para executar a programação, sendo aceitável que em uma primeira fase isso ocorra de forma consolidada e, mais adiante, ao nível de cada programa.

O anexo II, incluído no final desta abordagem, ainda em formato preliminar, oferece uma idéia geral de como seria o demonstrativo de programa de trabalho que incluísse os conteúdos apontados. Porém, é fora de dúvida que, para tanto, seria necessário proibir as alocações em subtítulos genéricos (projetos “guarda-chuvas”), ressalvado o caso de programas previamente aprovados com base em fundamentações técnicas que, além de delimitar o problema, detalhassem as localidades beneficiadas e as clientela atendidas, indicassem os custos médios e fixassem período de execução não excedente a três anos. Nesses casos, um descritor poderia indicar, na própria LOA, com caráter restritivo, as localidades em que a ação poderia ser executada no período fixado para a execução do programa.

Com vistas à obtenção de melhores resultados com o novo modelo de estruturação dos orçamentos, será necessário investir também no aprimoramento dos conceitos relativos a determinadas classificações, bem como na sua aplicação em todos níveis de governo. Isso constitui uma necessidade, sobretudo, nas categorias de caracterização da natureza das ações – projeto, atividade e operação especial – e na classificação programática – por programas e ações –, cujo detalhamento foi deixado a cargo de cada ente da Federação. Quanto à primeira, existem divergências sobre o adequado enquadramento dos subtítulos. Afinal, por que considerar “projeto” uma ponte construída com recursos do DNIT e “operação especial” outra edificada com recursos do Ministério das Cidades? Em relação à segunda, a inexistência de normas que impeçam a criação de ações abrangentes – como as que existiam na Portaria nº 9, de 1974, que exigiam o desdobramento por subprogramas – resulta em diferentes formas de apropriação em cada ente da Federação e administração, comprometendo a validade das séries históricas e a expressividade dos agregados por funções ou subfunções (únicos comuns aos três níveis). Assim, enquanto um governo detalha as ações de habitação e saneamento em ações distintas e as enquadra nas funções e subfunções correspondentes, outro as reúne em ação genérica, como ocorria no “Habitar-Brasil”, e a enquadra, por exemplo, na função “Urbanismo”.

Portanto, é preciso promover a adequação das classificações orçamentárias básicas, de modo a ensejar seu emprego uniforme e de modo estável por vários exercícios, mediante categorias mutuamente excludentes e dotadas de expressividade. Nesse processo, será desejável a instituição de normas que conduzam a um padrão aceitável de detalhamento por funções e subfunções nos orçamentos de todos os níveis de governo, revendo, se for o caso, as categorias ora existentes para se chegar a uma estrutura

que, sendo suficientemente expressiva, possa ser exigida também do vasto número de municípios de pequeno porte.

Além disso, para que se dê maior consistência e estabilidade à alocação de recursos, será necessário assegurar continuidade às ações iniciadas e dar prioridade ao atendimento às situações que comprometem o desenvolvimento – essencial à geração de riquezas e de empregos – ou que afetam à geração das receitas públicas essenciais à sustentação de programas sociais e novos investimentos. Assim, alocações expressivas – tomadas como tais as que representem mais de 1% do valor liquidado no GND 4, no último exercício, pelo órgão responsável pela execução – só deverão ser permitidas em empreendimentos cujos projetos técnicos viabilizem o início de sua execução, sem risco de contingenciamento, já no início do exercício seguinte, sendo tais identificados, nos orçamentos e créditos, pela mesma classificação funcional e programática até sua total conclusão.

4.4 Redefinir e simplificar as estruturas, normas e procedimentos de controle

Outro grande problema do atual modelo de planejamento e orçamento do setor público é o da inadequação das estruturas, normas e procedimentos de controle. Isso se dá, em primeiro lugar, pelo excessivo apego ao formalismo, do qual resulta o estímulo à criação de estruturas desnecessárias (como os fundos especiais criados para gerir recursos que poderiam ser bem aplicados e controlados por uma apropriada gestão por programas), a exigência da produção periódica de relatórios e demonstrativos, e a multiplicação de rotinas formais para a execução das despesas. Sem cair no exagero de dizer que nada disso seria necessário, os abusos em tais exigências precisam ser combatidos. Não adianta exagerar no formalismo, pois é fato conhecido – como sabiamente apontado pelo Dr. Hélio Beltrão, quando ministro da Desburocratização, que “ninguém é mais perfeccionista que o fãlsário” (ou “criminoso de colarinho branco”), como comprovam os escândalos recentes.³

Essa situação é agravada pelo precário nível de articulação entre os vários órgãos de controle do Estado (CGU, Ministério Público, Polícia Federal, TCU e demais órgãos de fiscalização e controle dos Poderes Legislativo e Executivo), fato que inviabiliza a atuação sistêmica desses entes – impedindo que uns possam se aproveitar do trabalho dos outros –, causando atrasos nos processos de investigação e apuração das irregularidades e dos responsáveis, na tomada de providências que reduzam a amplitude dos danos ao erário e na aplicação de punições aos culpados. Ademais, a atuação isolada desses órgãos amplia as oportunidades de impunidade em razão de falhas processuais. Essa situação carece de ações corretivas, inclusive pelo fato de que os elevadíssimos custos dessa gigantesca estrutura de controle viola um dos princípios básicos

3. Essa situação, apontada em estudos realizados no âmbito do TCU e de outras instituições, acha-se implícita também nas conclusões do recente relatório *Assuntos de Governança* divulgado pelo Banco Mundial (BIRD), avaliando 212 países. Segundo esse relatório, o Brasil piorou em cinco dos seis itens considerados, achando-se em nível inferior ao que se achava em 1996, ano que a instituição começou a fazer o estudo. Segundo o relatório do BIRD, o país piorou nos itens: controle da corrupção; capacidade de o cidadão ser ouvido pelos prestadores de serviços e prestação de contas; eficiência administrativa; qualidade regulatória; estado de direito; e estabilidade política. No caso do índice de controle da corrupção, que *mede a extensão em que o poder público é usado para ganhos privados, incluindo pequenas e grandes formas de corrupção, assim como o 'sequestro' do Estado pelas elites e interesses privados*, o índice que já chegou a ser de 59,1 caiu para 47,1 em 2006. Tais conclusões não devem causar surpresa diante das filas nos hospitais e ambulatórios públicos; das greves, paralisações e operações-padrão de setores da previdência, organizações policiais, controladores de voo, agentes alfandegários etc. e dos escândalos recentes sobre abusos nas quotas de combustíveis.

deste, qual seja, o de que o controle não deve custar mais do que valem os benefícios por ele propiciados.

Assim, é imperativo que se estructurem mecanismos institucionais que assegurem adequado nível de articulação nas ações sob a responsabilidade dos órgãos de controle dos vários Poderes, em especial depois do aparecimento de qualquer indício de irregularidade, de maneira que tais atuem de forma sistêmica nos trabalhos de apuração e responsabilização, ressaltados os casos em que a natureza da investigação requeira – a bem da segurança e do interesse público – a atuação isolada de determinada unidade. Nesse novo contexto, o controle mais do que exercido sobre todas as ações deve ser feito em profundidade sobre eventos selecionados ou sorteados (abrangendo a inspeção física sobre eles), tirando partido da teoria da imprevisibilidade e motivando os executores para atuar com correção, bem como feito de modo a valorizar a qualidade dos resultados propiciados pelos gastos públicos.

Além disso, o aprimoramento dos processos de controle requer ação deliberada do Poder Público no sentido de promover o envolvimento da sociedade (pela atuação dos cidadãos e/ou das organizações sociais), sobretudo dos sediados nas localidades em que são feitas as obras ou prestados os serviços. A par do aspecto democrático dessa iniciativa, talvez seja ela a única forma de ultrapassar as fronteiras políticas atuais ao exercício do controle, por permitir a desarticulação de acordos entre os poucos beneficiários da omissão associada à dificuldade de acesso à informação. Uma maneira de viabilizá-la é tornar obrigatória a divulgação, por placa bem visível em cada empreendimento, do gasto realizado na execução em cada um dos três últimos anos e valor acumulado desde seu início, com clara explicitação de sua amplitude física, beneficiários e prazo máximo para plena operação.

No caso das normas relativas à LRF, promover adequada conceituação legal dos termos e expressões que envolvem ações de controle, bem como rever e simplificar os procedimentos gravosos e de limitada funcionalidade, relativos a todos os níveis de governo, cuidando, em especial, das onerosas exigências impostas aos pequenos municípios a título de melhorar a gestão fiscal, como os múltiplos demonstrativos e relatórios periódicos (cujo efeito principal é contribuir para os ganhos dos serviços privados de consultoria, às expensas de pesados gravames sobre as finanças locais), que acabam não tendo utilidade por tomarem como referência “orçamentos fantasiosos” (feitos só para atender as normas legais), totalmente reformulados no decorrer da execução (em muitos casos suas modificações são superiores a 200% do valor inicial dos orçamentos), e cujo exame, em virtude do grande volume de trabalho nos órgãos de controle, acaba sendo feito superficialmente e focalizando apenas os aspectos financeiros e o acatamento às normas formais.

4.5 Combater a limitada preocupação com custos e resultados

Um outro problema que exige providências urgentes é o da contínua expansão dos gastos com custeios, sobretudo os de caráter administrativo, fato que limita a capacidade para realizar investimentos básicos e de promover a expansão dos atendimentos e a melhoria da qualidade dos serviços prestados. Os atuais métodos de alocação de recursos (humanos, materiais e financeiros) não levam em conta as modernas estratégias de alocação temporária de recursos para fins determinados, bem como não tiram proveito dos ganhos propiciados pelo uso das modernas tecnologias. Essa situação se consolidou na adminis-

tração pública federal (espalhando-se, por mimetismo, para os estados e municípios) pela deterioração das políticas de controle de custos e resultados (cuja implementação onera as gerências mais tímidas), fato que ensejou o adensamento das “unidades orçamentárias” (a maior parte dos órgãos é hoje constituído por uma só unidade orçamentária), com centralização de todas as componentes relevantes de custos – sobretudo pessoal e custeios básicos –, prejudicando a determinação dos custos incorridos em cada unidade organizacional. Em consequência, na maioria das unidades organizacionais as chefias deixam de se preocupar com os gastos relativos ao mal uso (desperdício, desvios etc.) de telefones, copiadoras, impressoras, materiais de consumo etc. O maior malefício disto, a par desses prejuízos ao interesse público, é o de consolidar nos gerentes a cultura de que os custos são irrelevantes.

As evidências da despreocupação com a expansão dos custos se acham presentes em vários estudos, que reportam não só a expansão nos gastos, mas, também, que tal ocorre em muitos itens que poderiam, melhor gerenciados, propiciar expressivas economias. Ao nível agregado, o demonstrativo, caracterizado como anexo III, indica que nos últimos onze anos (1996 a 2006) as despesas na categoria “*Outras Despesas Correntes*” (GND 3), não computadas as “*Transferências para Estados, DF e Municípios*”, passaram de 3,07% do PIB (1996) para 3,61% do PIB (2006). Em valores correntes, tais se expandiram de R\$ 25,7 bilhões (1996) para R\$ 83,8 bilhões (2006), com crescimento de 226,1%. Esse resultado incorpora tremendo crescimento real, bem maior do que o crescimento do PIB no período que, a preços correntes, passou de R\$ 843,9 bilhões para R\$ 2.322,8 bilhões, crescendo 175,2%. Essa expansão é também maior do que a verificada nos gastos com “*Pessoal*” – que se manteve, durante o período, próximo da média dos onze anos, ou seja, de 4,78% do PIB. Na comparação com os “*Investimentos*” (GND 4), a situação é contrastante, pois esses, situados em 0,68% do PIB em 1996, ficaram na média de 0,75% do PIB no período, chegando a apenas 0,84% do PIB em 2006, ou seja, com um crescimento de apenas 23,5%.

Portanto, essa é também uma questão que exige providências concretas, pelo respeito devido aos recursos tirados da sociedade pelos tributos e contribuições e em observância aos princípios que foram fixados pela Constituição para orientar a administração pública (em especial os da moralidade e eficiência). Assim, se válido o propósito de reinstitucionalizar a cultura de permanente preocupação com a expansão de custos e com a qualidade dos resultados, cumpre promover ajustes nas normas legais e nas práticas no sentido de:

- 1) Institucionalizar estruturas de centros de custos em cada órgão orçamentário, seja por meio de unidades orçamentárias, seja de unidades de gestão (gerências de programas), com apropriação de seus custos diretos com recursos humanos e materiais, ao lado de uma clara definição das responsabilidades programáticas e das consequências da omissão.
- 2) Melhorar os processos de controle sobre os gastos de custeio e investimentos das atividades administrativas (distintas das relativas à operação de sistemas ou prestação de serviços-fim à população, como hospitais, escolas, trens urbanos, saneamento etc.) e das institucionais (funcionamento de órgãos deliberativos e de assessoramento), pela fixação de coeficientes e outros indicadores, pela adoção de limites máximos de gastos (ou políticas de redução), adotando categorias mais detalhadas para a especificação das despesas

mais relevantes e descendo, em certos casos e categorias, até os níveis de sub-elemento e objeto de gasto.

- 3) Induzir a adoção de políticas de racionalização administrativa e de adequação de quadros (ocasionalmente superdimensionados em razão dos ganhos gerados pelos recursos tecnológicos), como, por exemplo, as políticas de *lay off* (que impõem a supressão de um percentual definido das vagas que ocorram), adotadas com sucesso em locais como o Estado de Nova Iorque – EUA; de racionalização de quadros (reduzindo o número de cargos comissionados), como fizeram o estado de Minas Gerais e o Distrito Federal; e de realocação de servidores em disponibilidade nos setores em que tais possam ser úteis à sociedade.

4.6 Tratar de forma diferenciada as várias categorias de municípios

Finalmente, o problema que existe há muitos anos, representado pela tendência de parte dos agentes públicos de órgãos sediados em Brasília de tratar os municípios como categoria uniforme e, seguindo ótica reducionista, como símiles em menor tamanho da União. Essa perspectiva ignora que esses apresentam tremenda diversidade (física, cultural, climática, econômica, populacional etc.) ainda quando situados no mesmo contexto regional, que possuem limitado acesso a recursos humanos capacitados, a tecnologias modernas e a outros meios materiais, e que – em sua maioria – operam com orçamentos extremamente limitados e amplamente comprometidos com os serviços prestados aos seus munícipes. Além disso, é preciso lembrar que os municípios lidam diretamente com a realidade, cujos problemas não são abstrações, mas fatos concretos que requerem solução imediata. Essa ótica distorcida da burocracia estatal constitui grande problema pelo fato de que as principais lideranças políticas, que poderiam inibir as iniciativas desta, ou são oriundas de grandes centros ou se articulam com maior frequência com as estruturas estaduais e com dos municípios de maior porte. Assim, ao participarem da formulação de normas legais, se baseiam na realidade que conhecem melhor, impondo, inadvertidamente, aos pequenos municípios processos formais complexos, onerosos e de limitada funcionalidade.

Portanto, é essencial que se tome em devida conta as singularidades da realidade municipal, sobretudo as limitações com que se deparam os municípios de menor porte. Sem isso não se irá resolver boa parte dos problemas de programação e execução de ações no âmbito do setor público, dado que essas são orientadas, no final das contas, para as pessoas – físicas e jurídicas –, que se situam e operam, invariavelmente, nos municípios. Assim, esses entes da Federação não devem ser vistos como simplesmente abrangidos pelas normas legais, mas, pelo contrário, como seus principais destinatários. Por outro lado, tendo em conta o alerta de Hélio Beltrão – implícito na maior parte dos estudos sob controle –, é imperativo que tais não sejam onerados por excessivas normas burocráticas meramente formais.

Antes de prosseguir, cumpre passar em revista o perfil da distribuição espacial da população brasileira por categorias de municípios, indicada na tabela a seguir, que evidencia realidade freqüentemente esquecida, a de que a maioria desses é de pequeno porte mínimo.

TABELA

Distribuição Espacial da População Brasileira por Categoria de Municípios

Categorias de Municípios	Quantidade	%	População	%
Municípios com menos de 5.000 habitantes	1.371	24,6	4.576.446	2,5
Municípios com entre 5.001 e 10.000 habitantes	1.291	23,2	9.322.324	5,0
Municípios com entre 10.001 e 20.000 habitantes	1.633	29,3	26.180.985	14,0
Sub-total 1	4.295	77,2	40.079.755	21,5
Municípios com entre 20.001 e 50.000 habitantes	691	12,4	23.662.529	12,7
Municípios com entre 50.001 e 100.000 habitantes	311	5,6	21.795.317	11,7
Sub-Total 2	1.002	18,0	45.457.846	24,3
Municípios com entre 100.001 e 200.000 habitantes	137	2,5	18.562.320	9,9
Municípios com entre 200.001 e 400.000 habitantes	79	1,4	21.982.050	11,8
Municípios com entre 400.001 e 800.000 habitantes	30	0,5	15.996.382	8,6
Sub-Total 3	246	4,4	56.540.752	30,3
Municípios com mais de 800.000 habitantes	21	0,4	44.692.209	23,9
Totais considerados	5.564	100,0	186.770.562	100,0

Fonte: TCU/IBGE (Estimativa populacional de 1º/07/2006)

Como se pode notar, 77% dos municípios possui população inferior a 20.000 habitantes, sendo que 3.439 desses (62%) têm população inferior a 15.000 habitantes. Se somados também os municípios com até 50.000 habitantes, chega-se à marca de 90% dos entes municipais, com população equivalente a 34% da total do país. Além disso, a maior parte desses entes Federativos se situam em áreas de limitada atividade econômica, inclusive pelo fato de a criação de muitos destes ter ocorrido com vistas a viabilizar o acesso de populações situadas em áreas deprimidas aos recursos do Fundo de Participação dos Municípios.

Em conseqüência, as receitas dos pequenos municípios – salvo poucas exceções constituídas pelos que são beneficiados por atrativos turísticos, pela exploração de recursos minerais ou por algum outro fator excepcional – são bastante limitadas, fato que restringe o seu acesso a recursos adequados. Isso sem falar nas suas dificuldades para utilizar as estruturas de suporte técnico propiciadas pelos governos estaduais. Portanto, não se pode perder de vista essa realidade ao ajustar a legislação orçamentária brasileira, cujas iniciativas têm sido eivadas de postulações pela adoção de “orçamentos impositivos”, de “auditorias operacionais”, de “novos instrumentos de controle” (significando mais relatórios periódicos, mais prestações de contas etc.) e do uso de fundos para gerir transferências federais e estaduais.

Essas medidas, até justificáveis no caso dos estados e municípios de maior porte, não têm sentido para os pequenos municípios, pelos elevados custos que lhes impõem – sobretudo pela contratação de onerosos serviços de consultoria (para produzir “burocraticamente” os documentos exigidos pelas normas fixadas pela União) – com pouca ou nenhuma eficácia, inclusive pela exigência de recorrentes modificações em orçamentos produzidos em série por escritórios “especializados”. Assim, se o que temos são dois tipos de realidade, as normas legais, sobretudo as que regem processos operacionais, devem ser produzidas de modo a atender tal circunstância, sob pena de virem a constituir uma ficção que nada ordena, apenas atrapalhando o funcionamento das instituições e o atendimento ao interesse público.

4.7 Instituições mais afetadas pelas inadequações atuais

Sem o propósito de fazer uma enumeração exaustiva, pode-se dizer que são bastante afetadas pelos problemas e inadequações percebidas na legislação orçamentária e/ou nas práticas que lhes são associadas, as unidades ou instituições: *i*) que atuam diretamente na elaboração e execução dos orçamentos públicos (Ministério do Planejamento, Ministério da Fazenda, Secretarias de Fazenda e Planejamento dos Estados e Municípios); *ii*) que exercem ações de controle interno (Controladoria Geral da União, Secretarias de Controle de Estados e Municípios); *iii*) que exercem ações de controle externo (Tribunal de Contas da União e Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios), *iv*) que atuam na elaboração de leis orçamentárias nas Casas Legislativas (Comissões de Orçamentos do Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais); *v*) que exercem atividades de fiscalização e apreciação de contas nas Casas Legislativas (Comissões de Fiscalização e Controle, de Orçamento e de Finanças do Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais); e *vi*) que exercem ações de controle interno nos entes da administração indireta. Além dessas, as entidades (nacionais ou estaduais) de assistência técnica aos municípios, as instituições de estudos e pesquisas e os órgãos da imprensa.

Tais devem ser afetadas, igualmente, pelas mudanças que venham a ocorrer na legislação orçamentária (pela necessidade de capacitar seus recursos humanos e de modificar os sistemas informatizados, processos e procedimentos, abrangendo uma série de ajustes no instrumental de elaboração, execução e controle), cuja total operacionalização deverá demandar vários anos. Note-se, a propósito, que a implantação das normas da Lei nº 4.320/1964 pelos estados e municípios demorou vários anos; que a adequação dos orçamentos às orientações pragmáticas da Portaria nº 9, de 1974 (que instituiu a classificação funcional-programática no setor público), pelos municípios, levou cerca de dez anos; e que grande parte dos municípios, após sete anos do advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, ainda enfrenta sérias dificuldades na aplicação das normas básicas de gestão fiscal responsável.

4.8 Considerações finais

Em nosso entender, qualquer iniciativa que se oriente para a reformulação da legislação orçamentária, de modo a ajustá-la às necessidades de um setor público realmente orientado para o interesse público, deve ser guiada por princípios e pressupostos que lhe dêem direção, indiquem suas ênfases e restrições e articulem os seus princípios básicos. Ainda que tais sejam revistos e ampliados no decorrer dos trabalhos – na medida em que fiquem melhor evidenciados os custos e conseqüências das mudanças para os vários atores institucionais relevantes – constituem itens importantes a considerar, os de que:

- 1) O fundamento básico para a ação planejada – conforme evidenciam os estudos e práticas empresariais – é o de que esta, além de melhorar a organização dos trabalhos e uniformizar a difusão das informações, assegura resultados mais expressivos, em prazos mais curtos, com maior efetividade e com menores custos. Não é sem razão que a Constituição acolheu o planejamento como princípio, para emprego em todo setor público brasileiro (federal, estadual e municipal) – com caráter determinante –, conforme expressam seus arts. 165 e 174.

- 2) Os processos de planejamento devem favorecer a integração horizontal (entre as ações dos Poderes e áreas setoriais) e vertical (entre as ações da esfera federal, estadual, municipal e distrital) do governo, bem como entre as ações do setor público e as da iniciativa privada.
- 3) Os princípios orientadores do funcionamento da administração pública da União, estados e municípios, fixados pelo art. 37 da Constituição – sobretudo os da legalidade, moralidade, publicidade e eficiência –, devem inspirar e orientar a ação planejada dos governos. Sendo, portanto, dever dos agentes públicos atuar com diligência no controle dos custos e na busca de eficácia dos resultados, em respeito aos contribuintes e aos fins do Estado.
- 4) O princípio da ampla participação do Legislativo na fixação das políticas públicas, embora demande tempo adicional para a audição dos interesses em conflito, tem caráter axiomático, uma vez que assegura maior transparência à ação governamental, maior participação dos afetados por seus instrumentos de ação e maior efetividade na produção de resultados.
- 5) Os sistemas de controle mais efetivos são aqueles que se orientam para os elementos expressivos dos resultados finais e não aqueles fundados na intensiva produção de papéis, devendo ser evitados os processos de controle cujos custos – considerados os indiretos – sejam maiores que os benefícios, ressalvados aqueles de caráter exemplar ou estratégico.
- 6) A definição de modelos de sistemas de planejamento e orçamento para o uso em todo o setor público deve envolver a consulta às várias esferas e levar em conta as peculiaridades da União, dos estados e dos municípios, considerando que esses são de diferentes magnitudes.
- 7) Nos casos em que cabe à União, aos estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente, como é o caso das matérias relativas ao direito financeiro e ao orçamento, segundo fixa o art. 24 da Constituição, “*a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais*”.

Além disso, a definição de estruturas, conceitos e normas não deve ser realizada sob a perspectiva da busca de soluções “ótimas”, mas, sim, como orienta o notável mestre Herbert Simon (em seu clássico livro *Comportamento administrativo*), de soluções “satisfatórias”. Como assinala esse ganhador de Prêmio Nobel, “*constitui missão impossível a tentativa de construir soluções que sejam ótimas para todos os diferentes interessados*”. No decorrer desse processo – em que as divergências são naturais, pelo fato de trabalhar com operações complexas que envolvem diferentes interesses (vários Poderes, vários órgãos técnicos, vários níveis de governo, múltiplas entidades públicas e privadas etc.) –, não esquecer que muitas das divergências ocorrem pela limitada e preconceituosa compreensão que cada participante tem das propostas dos outros – que, no mais das vezes, nem procuram entender –, pois, como salienta Thomas Khun (no seu *Estrutura das revoluções científicas*), pelo fenômeno da “incomensurabilidade”, as pessoas, em razão de suas diferentes formações e experiências, usam as mesmas as palavras e conceitos, com sentidos bastante diversos, sem percebê-lo.

Assim, bastaria essa razão para que se desse grande ênfase à busca de clareza e de especificidade nas definições legais (evitando a possibilidade de interpretações “criativas”), mas existem várias outras. A primeira é a de que grande parte dos problemas hoje

identificados (inclusive na correta aplicação da LRF) deriva do sentido genérico de certas normas – como é o caso, por exemplo, na LRF, a imprecisão quanto ao momento em que devam ser cumpridas as exigências relativas à geração de despesa –, fato que enseja a multiplicação de interpretações “criativas” no amplo número de entes que se acham sujeitos às suas normas. A segunda, que as normas, cuja aplicação deva ser realizada também pelos municípios, devem levar em conta as dificuldades enfrentadas pelos pequenos entes municipais (grande maioria, como já vimos) no correto entendimento do real sentido das normas às quais são submetidos.

Ao finalizar, lembramos: *i)* que os instrumentos de gestão devem ajudar a assegurar a continuidade do governo, ou seja, que os propósitos estratégicos e os projetos prioritários devem ter continuidade independentemente de qual seja a administração; *ii)* que o instrumental de planejamento não deve comprometer a autonomia das entidades descentralizadas, embora deva assegurar meios para o controle sobre os seus resultados, visto que quando tais são compelidas a seguir modelos de gestão da administração direta os seus custos se elevam e a sua efetividade se reduz; *iii)* que as normas só têm efetiva utilidade quando são aplicadas para atender aos fins que levaram à sua instituição, sendo, em caso contrário, apenas criadoras de burocracia; e *iv)* que a razão de ser do planejamento é a produção de escolhas, com antecedência, e que, embora escolher seja algo difícil e tenha algumas desvantagens – sobretudo no plano político – as suas vantagens são de tal ordem que as instituições consolidadas não vacilam em classificá-lo como indispensável.

NOTAS EXPLICATIVAS SOBRE O DEMONSTRATIVO DE PROGRAMA DE TRABALHO:

- 1) O demonstrativo de programa de trabalho (ou demonstrativo da programação de unidade orçamentária), anexo, constitui apenas uma ilustração dos conteúdos que pode e deve assumir ter no contexto de um processo orçamentário que seja reformulado para se ajustar às demandas da administração pública na atualidade e nos futuros de curto e médio prazos.
- 2) Os elementos que expressam os recursos/meios com que conta a unidade para cumprir as suas responsabilidades legais e executar a programação referida no demonstrativo têm, igualmente, caráter referencial, apontando apenas os elementos mínimos que deveriam ser evidenciados para que tanto os agentes públicos responsáveis pelas funções de controle e avaliação, como os pesquisadores, entidades e cidadãos possam exercer o papel crítico quanto aos resultados.
- 3) O princípio adotado na estruturação do demonstrativo é o de que todas as despesas correntes relativas aos servidores que operam os serviços ou sistemas devem ser considerados como custos destes, pouco importando se tais derivam de leis (quase todos têm esse fundamento) ou de atos discricionários dos gerentes. Por essa razão, os gastos com auxílios e assistências a servidores e com benefícios legais foram apropriados como “*Despesas com Operação de Serviços*”, pois tais servidores só existem em razão dos serviços que são prestados.
- 4) Na indicação de metas e indicadores a singela enumeração, variando de um a três categorias, decorreu do limitado tempo que tivemos para fazer o trabalho, devendo essa, na realidade, ser proporcional ao volume financeiro dos recursos que serão aplicados em cada empreendimento e ao grau de prioridade que se atribui à política pública respectiva.
- 5) Embora o desejável seja que o documento orçamentário expresse o custo total (valor acumulado dos gastos realizados) em cada empreendimento, julgamos prudente não onerar os órgãos orçamentários com a busca de dados de execução além dos três últimos exercícios. Com o passar do tempo (após algo como dois ou três anos), quase todas as obras/ações expressivas estarão com os seus custos incorridos registrados, podendo ser alterada a coluna do “*Executado em 2004-2005*” para, simplesmente, “*Executado nos Anos Anteriores*”.
- 6) Dado o vulto das alocações feitas nos orçamentos públicos não se justifica, nem mesmo nos pequenos municípios, que essas sejam feitas em unidades de Reais (R\$ 1,00). Nenhum prejuízo existirá se tais forem feitas em milhares de Reais (R\$ 1.000,00), desde que se assegure que na execução, nos balanços e outros demonstrativos legais os registros sejam em unidades de Reais.
- 7) Quanto às “*Inversões Financeiras*” (GND 5), importa considerar se devem, de fato, ser mantidas na categoria “*Despesas de Capital*”, dado que a maior parte das espécies destas não constituem “*Despesas*” e sim “*imobilizações temporárias de ativos financeiros*” passíveis de reconversão em moeda corrente à disposição do erário.

ANEXO I

CRONOGRAMA PARA ELABORAÇÃO E APRECIÇÃO DOS PPAs, LDOs E PLOs NAS VÁRIAS ESFERAS

Instrumentos / Cronologia	Jan.	Fev.	Mar.	Abr.	Mai.	Jun.	Jul.	Ago.	Set.	Out.	Nov.	Dez.
PLANOS PLURIANUAIS												
PPA da União												
- Elaboração pelo Executivo	■	■	■	■	■							
- Apreciação pelo Legislativo				■	■	■						
PPA dos estados												
- Elaboração pelo Executivo		■	■	■	■	■						
- Apreciação pelo Legislativo					■	■	■					
PPA dos municípios												
- Elaboração pelo Executivo			■	■	■	■	■					
- Apreciação pelo Legislativo						■	■	■	■			
LEIS DE DIRETRIZES												
LDO da União												
- Elaboração pelo Executivo			■	■	■	■						
- Apreciação pelo Legislativo					■	■	■	■				
LDO dos estados												
- Elaboração pelo Executivo				■	■	■	■					
- Apreciação pelo Legislativo						■	■	■	■			
LDO dos municípios												
- Elaboração pelo Executivo						■	■	■	■	■		
- Apreciação pelo Legislativo							■	■	■	■	■	
LEIS ORÇAMENTÁRIAS												
PLO da União												
- Elaboração pelo Executivo					■	■	■	■	■			
- Apreciação pelo Legislativo									■	■	■	■
PLO dos estados												
- Elaboração pelo Executivo							■	■	■	■		
- Apreciação pelo Legislativo										■	■	■
PLO dos municípios												
- Elaboração pelo Executivo							■	■	■	■	■	
- Apreciação pelo Legislativo										■	■	■

Elaboração do autor.

Obs.: 1) Devidamente considerado que o Poder Legislativo tem recessos de 18 de julho a 1º de agosto e de 23 de dezembro a 1º de fevereiro.

2) Os meses encontram-se divididos em decêndios, devendo as datas serem fixadas em dias específicos (por exemplo: 6 de setembro etc.).

3) Note-se que após encerrada a tramitação em uma esfera a outra fica com, no mínimo, vinte dias para ajustes no seu instrumental.

ANEXO II

DEMONSTRATIVO DE PROGRAMA DE TRABALHO

(Em R\$ 1.000,00)

Órgão: 56000 - **MINISTÉRIO DAS CIDADES - MCID**

Orçamento: FISCAL

Unidade: 56202 - **Companhia Brasileira de Trens Urbanos - CBTU**

- Número de servidores e empregados efetivos **1.690**

- Área útil de prédios utilizada (em m²)

12.680

- Número de cargos em comissão **186**

- Total de veículos automotores à disposição

114

Demonstrativo do Programa de Trabalho

Recursos de todas as fontes

Programática	Categoria de programação / Localização / Resultados	Func.	GND Mod. Fte. IU RP NV	Exec. em 2004-2005	Exec. em 2006	Fixado na LOA 2007	Proposto para 2008	Previsto p/ 2009	Previsto p/ 2010 e 2011	Total até 2011
2108.0104	Auxílio-alimentação a servidores e empregados	15.306	3 90 250 0 1 1	19.500	9.750	9.810	9.450	18.100	4.400	71.010
	<i>Servidores e empregados beneficiados (unidade)</i>			0 3.640	1.785	1.706	1.690	1.650	3.200	1.709
	<i>Percentual dos débitos judiciais conhecidos</i>			0 62,4	81,0	93,0	91,2	85,0	90,7	83,9
5000	INVESTIMENTOS E INVERSÕES FINANCEIRAS			80.000	135.744	50.355	26.880	47.000	66.300	406.279
5295.11JD	Recuperação do Sistema de Trens Urbanos de Maceió - AL			1.000	4.000	2.000	6.000	8.000	10.000	31.000
11JD.0027	Recuperação do Trecho A-B do Sistema de Trens Urbanos de Maceió - AL	15.453	4 90 100 0 2 1	1.000	4.000	2.000	6.000	8.000	10.000	31.000
	<i>Extensão em km do trecho em recuperação</i>			0 12		12	12	12	12	12
	<i>Número de estações a serem recuperadas</i>			0,0	9,0	9,0	10,0	10,0	10,0	10,0
	<i>Trecho recuperado (% de execução física)</i>			0,3	8,2	4,1	12,3	16,4	20,5	61,8
5295.5176	Implantação de trechos no Sistema de Trens Urbanos de Belo Horizonte			16.800	12.100	10.000	10.880	22.000	30.300	102.080
5176.0031	Implantação do Trecho Eldorado - Vilarinho	15.453	4 90 100 0 3 1	16.800	8.500	5.000	3.200	9.600	12.000	55.100
	<i>Trecho implantado (% de execução física)</i>			4,0	3,0	2,0	3,0	6,0	8,0	26,0
	<i>Extensão do trecho implantado (km)</i>			12	12	12	12	12	12	12
5295.OA39	Apoio à Implantação do Trecho Lapa-Pirajá no Sistema de Trens de Salvador			62.200	119.644	38.355	10.000	17.000	26.000	273.199
5176.0031	Implantação do Trecho em Salvador - BA	15.453	4 90 148 0 3 1	26.800	42.466	2.882	2.000	0	0	74.148
	<i>Trecho implantado (% de execução física)</i>			35,400	77,178	35,473	8,000	17,000	26,000	199,051
	<i>Extensão do trecho implantado (km)</i>			18,0	35,0	11,0	4,0	6,0	9,0	83,0
9000	DESPESAS COM ENCARGOS			109.042	92.060	112.968	89.422	75.650	103.950	583.092
0901.002F	Cumprimento de débitos judiciais vincendos			22.782	18.960	12.715	8.640	7.350	12.000	82.447
002F.0001	Débitos judiciais periódicos vincendos no exercício	28.846	3 90 100 0 1 1	22.782	18.960	12.715	8.640	7.350	12.000	82.447
	<i>Percentual dos débitos judiciais conhecidos</i>			0 62	81	93	91	85	90	84
9905.0283	Serviço da Dívida Contratual Interna			86.260	73.100	100.253	80.782	68.300	91.950	500.645
0283.0001	Amortização e encargos de financiamentos internos	28.843	2 90 100 0 0 1	37.640	18.800	17.712	14.432	14.300	19.950	122.834
	<i>Percentual do amortizado sobre o montante da dívida</i>			6 90	100	0	1	48,620	54,300	82,541
	<i>Representatividade % dos juros no orçamento (sem encargos)</i>			0 11,4	12,0	14,0	15,1	22,7	24,6	16,6
				0 6,51	4,81	5,93	4,91	4,33	3,30	4,92
TOTAIS SEM DESPESAS COM ENCARGOS				578.500	391.044	298.911	294.076	330.208	605.090	2.497.829
TOTAIS, INCLUÍDAS AS DESPESAS COM ENCARGOS				687.542	483.104	411.879	383.498	405.858	709.040	3.080.921

Elaboração do autor.

ANEXO III

REPRESENTATIVIDADE DOS GASTOS COM INVESTIMENTOS, PESSOAL, ODC (DIVERSAS) E OUTRAS NAS RECEITAS E NO PIB 1996-2006

(Em valores correntes da moeda em uso na época)

VALORES NUMÉRICOS NA MOEDA VIGENTE EM CADA EXERCÍCIO

Categorias / Exercícios	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Valor Médio do Período
PIB A PREÇOS CORRENTES ***	843.965,6	939.146,6	979.275,7	1.064.999,7	1.179.482,0	1.302.136,0	1.477.822,0	1.699.948,0	1.941.498,0	2.147.943,8	2.322.818,4	-
Receita (RT+RC)	132.873,0	151.474,0	161.662,0	188.418,0	218.425,0	252.821	301.465	341.254	402.719	464.918	490.242	-
- Rec. Tributária (RT)	53.558,0	58.624,0	67.901,0	74.690,0	78.698,0	91.682,0	107.897,0	115.191,0	128.674,4	155.057,4	169.502,6	-
- Rec. Contribuições (RC)	79.315,0	92.850,0	93.761,0	113.728,0	139.727,0	161.139,0	193.568,0	226.063,0	274.044,1	309.860,2	320.739,8	-
Receitas de Op. de Crédito**	24.908,0	94.806,1	9.829,6	6.267,7	7.069,1	30.541,2	45.167,9	80.612,4	59.334,0	80.060,7	142.659,2	-
Outras Receitas	32.197,1	37.163,3	59.535,0	61.775,8	83.875,6	86.608,6	134.877,8	106.385,7	90.778,7	109.008,6	149.398,6	-
RECEITA TOTAL DA UNIÃO **	189.978,1	283.443,4	231.026,6	256.461,5	309.369,7	369.970,8	481.510,7	528.252,1	552.831,2	653.986,9	782.300,2	-
DESPESAS DE CAPITAL **	27.384,8	84.680,0	104.100,1	90.957,8	65.419,5	89.662,2	100.024,3	109.443,7	104.048,9	88.400,4	167.190,2	-
Investimentos (GND4+ODK)	5.727,1	7.537,8	8.284,6	6.955,4	10.099,0	14.580,4	10.126,8	6.452,1	10.865,9	17.322,1	19.595,8	-
- Investimentos (GND 4)	5.727,1	7.537,8	8.284,6	6.955,4	10.099,0	14.580,4	10.126,8	6.452,1	10.865,9	17.322,1	19.595,8	-
- Investimentos (ODK) *	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
Inversões Financeiras	13.599,0	63.745,5	71.343,9	56.821,5	11.420,5	20.446,1	20.936,2	23.440,7	21.580,7	21.827,1	26.664,9	-
Amortização da Dívida **	7.892,0	13.266,6	24.410,8	27.180,9	43.900,0	54.635,7	68.961,3	79.550,9	71.602,3	49.251,2	120.929,5	-
Outras Desp. Capital	166,7	130,1	60,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
DESPESAS CORRENTES	153.448,3	171.326,7	199.342,1	228.335,5	250.011,1	293.727,0	339.072,7	383.919,2	439.710,8	518.532,2	630.645,3	-
Pessoal e Encargos	40.901,0	44.529,7	47.946,6	51.571,0	58.241,0	65.449,4	75.029,0	78.974,7	89.431,6	94.068,5	107.053,3	-
Benef. da Previdência	41.486,9	46.445,3	53.510,9	58.158,6	64.710,0	74.857,4	73.565,2	108.477,5	122.976,2	142.485,4	161.746,6	-
Juros e Enc. Dívida (JED)	19.492,0	21.033,2	30.812,5	45.355,6	38.835,0	52.816,4	55.260,7	65.706,8	74.373,4	89.839,6	151.151,9	-
Outras Desp. Correntes	51.568,4	59.318,5	67.072,1	73.250,3	88.215,1	100.603,8	135.217,8	130.760,2	152.929,6	192.138,7	210.693,5	-
- ODC (Transf. Estados, DF, Munic.)	25.684,5	29.935,2	37.509,2	41.919,2	51.575,3	59.841,2	73.565,2	80.194,8	92.335,6	117.708,1	126.856,4	-
- ODC (Diversas)	25.883,9	29.383,3	29.562,9	31.331,1	36.639,8	40.762,6	61.652,6	50.565,4	60.594,0	74.430,6	83.837,1	-
DESPESA TOTAL **	180.833,1	256.006,7	303.442,2	319.293,3	315.420,6	383.389,2	439.097,0	493.362,9	543.759,8	606.932,7	797.835,5	-
REPRESENTATIVIDADE PERCENTUAL DOS VALORES NOMINAIS NO AGREGADO CONSIDERADO												Val. Médio
Receita (RT+RC) / PIB (%)	15,74	16,13	16,51	17,69	18,52	19,42	20,40	20,07	20,74	21,64	21,11	18,91
Investimentos / PIB (%)	0,68	0,80	0,85	0,65	0,86	1,12	0,69	0,38	0,56	0,81	0,84	0,75
Pessoal / PIB (%)	4,85	4,74	4,90	4,84	4,94	5,03	5,08	4,65	4,61	4,38	4,61	4,78
Benef. Prev. / PIB (%)	4,92	4,95	5,46	5,46	5,49	5,75	4,98	6,38	6,33	6,63	6,96	5,76
Juros (JED) / PIB (%)	2,31	2,24	3,15	4,26	3,29	4,06	3,74	3,87	3,83	4,18	6,51	3,77
Investimentos / RT+RC (%)	4,31	4,98	5,12	3,69	4,62	5,77	3,36	1,89	2,70	3,73	4,00	4,01
Pessoal / RT+RC (%)	30,78	29,40	29,66	27,37	26,66	25,89	24,89	23,14	22,21	20,23	21,84	25,64
Benef. Prev. / RT+RC (%)	31,22	30,66	33,10	30,87	29,63	29,61	24,40	31,79	30,54	30,65	32,99	30,50
ODC (Diversas) / RT+RC (%)	19,48	19,40	18,29	16,63	16,77	16,12	20,45	14,82	15,05	16,01	17,10	17,28

Fonte: Publicações e sites do Bacen e da Secretaria do Tesouro Nacional, Balanços da União e Anuários Estatísticos do IBGE.

Obs.: Utilizados valores correntes (todos em Reais) para simplificação dos cálculos.

Nota: * Valores aproximados (apurados por intermédio de sistematizações, desdobramentos e integrações de parcelas).

** Não computadas as operações de refinanciamento ("rolagem") da dívida pública interna e externa, sempre que essa pode ser identificada.

*** Utilizados os valores da nova série do PIB (recalculado), pelo fato deste abranger todo o período de análise.

EDITORIAL

Coordenação

Iranilde Rego

Supervisão

Aeromilson Mesquita

Revisão

Maria Aparecida Taboza

Ângela Pereira da Silva de Oliveira (estagiária)

Camila de Paula Santos (estagiária)

Melina Karen Silva Torres (estagiária)

Nathalia Martins Peres Costa (estagiária)

Editoração

Bernar José Vieira

Elidiane Bezerra Borges

Jeovah Herculano Szervinsk Júnior

Luis Carlos da Silva Marques

Rosa Maria Banuth Arendt

Brasília

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

9º andar – 70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5090

Fax: (61) 3315-5314

Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

Rio de Janeiro

Av. Nilo Peçanha, 50, 6º andar – Grupo 609

20044-900 – Rio de Janeiro – RJ

Fone: (21) 2215-1044 R. 234

Fax: (21) 2215-1043 R. 235

Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

COMITÊ EDITORIAL

Secretário-Executivo

Marco Aurélio Dias Pires

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

9º andar, sala 912

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5406

Correio eletrônico: madp@ipea.gov.br