

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1392

**ESTADO DE UMA NAÇÃO:
TEXTOS DE APOIO**

**A REFORMA ORÇAMENTÁRIA
E A EFICIÊNCIA FISCAL**

Fernando Rezende

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1392

ESTADO DE UMA NAÇÃO: TEXTOS DE APOIO

A REFORMA ORÇAMENTÁRIA E A EFICIÊNCIA FISCAL

Fernando Rezende*

Produzido no programa de trabalho de 2008

Brasília, fevereiro de 2009

* Ex-presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Governo Federal

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

Secretaria de Assuntos Estratégicos

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos, 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

Diretor de Administração e Finanças
Fernando Ferreira

Diretor de Estudos Macroeconômicos
João Sicsú

Diretor de Estudos Sociais
Jorge Abrahão de Castro

Diretora de Estudos Regionais e Urbanos
Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos Setoriais
Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento
Mário Lisboa Theodoro

Chefe de Gabinete
Persio Marco Antonio Davison

Assessor-Chefe da Assessoria de Imprensa
Estanislau Maria

Assessor-Chefe da Comunicação Institucional
Daniel Castro

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Este trabalho foi realizado no âmbito do Convênio com a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal).

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

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

ISSN 1415-4765

JEL H22

SUMÁRIO

SINOPSE

1 INTRODUÇÃO	7
2 REFORMA ORÇAMENTÁRIA E EFICIÊNCIA FISCAL	21
3 DIFICULDADES E LIMITAÇÕES À IMPLEMENTAÇÃO DAS MUDANÇAS SUGERIDAS	29
REFERÊNCIAS	34

SINOPSE

A reforma orçamentária de meados dos anos 1980 buscou recuperar a relevância do orçamento na vida pública nacional. Promovida nos momentos iniciais da vigência do novo regime democrático, essa reforma objetivava dar a sociedade o controle sobre o uso dos recursos públicos e contribuir para que o orçamento refletisse as prioridades do desenvolvimento nacional, fornecendo os meios necessários a uma eficiente gestão da coisa pública. A marca registrada dessa reforma foi a unificação dos vários mecanismos de financiamento das atividades do estado, dando transparência ao uso dos recursos compulsoriamente extraídos da sociedade via tributação. Além disso, permitia ao Congresso Nacional exercer seu papel de influenciar nas escolhas orçamentárias para que estas refletissem as preferências da sociedade brasileira e não apenas a dos governantes. A criação do processo orçamentário em três fases deu a ele a capacidade de tornar-se ferramenta para o planejamento de maior prazo e também instrumentos para que fosse transparente à toda a sociedade. Contudo, os problemas do fim dos anos 1980, a inflação e depois a estabilização de preços criaram distorções que desfiguraram o processo orçamentário e aumentaram a ineficiência na gestão.

1 INTRODUÇÃO

1.1 O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO E A GESTÃO PÚBLICA

A reforma orçamentária de meados dos anos 1980 buscou recuperar a relevância do orçamento na vida pública nacional. Promovida nos momentos iniciais da vigência do novo regime democrático, essa reforma tinha em mente recuperar o controle da sociedade sobre o uso dos recursos públicos e contribuir para que o orçamento refletisse as prioridades do desenvolvimento nacional e fornecesse os meios necessários a uma eficiente gestão da coisa pública.

A marca registrada dessa reforma foi a unificação dos vários mecanismos anteriormente utilizados para financiar as atividades do estado, de modo a dar transparência ao uso dos recursos compulsoriamente extraídos da sociedade via tributação e permitir que o Congresso Nacional exercesse seu papel de influenciar nas escolhas orçamentárias para que estas refletissem as preferências da sociedade brasileira e não apenas a vontade de seus governantes.

Os princípios da unidade, universalidade e transparência que orientaram essa reforma foram incorporados ao processo de elaboração da nova Constituição que foi promulgada logo em seguida. Em consonância com a autonomia dos poderes constituídos que rege o funcionamento das modernas democracias, a Constituição de 1988 devolveu ao Legislativo poderes para alterar a proposta orçamentária enviada pelo Poder Executivo, sob condições que preservassem o equilíbrio fiscal, e consolidou a unidade orçamentária, incorporando ao Orçamento Geral da União (OGU) orçamentos paralelos que anteriormente eram controlados exclusivamente pelo Executivo, como os orçamentos das empresas estatais, da previdência social e de contas fiscais que transitavam pelo orçamento monetário. Também estabeleceu as condições e criou os instrumentos para que o orçamento funcionasse como instrumento de planejamento das ações do estado e de orientação para iniciativas de agentes privados que contribuíssem para reforçar as medidas em prol do desenvolvimento nacional.

A submissão das escolhas orçamentárias a uma visão de mais longo prazo, extraída de um processo continuado de planejamento, se deu por meio da exigência de elaboração de um plano quadrienal – o Plano Plurianual de Aplicações (PPA) que deveria ser constantemente renovado para refletir mudanças na dinâmica socioeconômica e também nas prioridades de gasto em função da alternância do poder político inerente ao regime democrático.

Além de ampliar o horizonte temporal das escolhas orçamentárias, as regras constitucionais buscaram também criar as condições necessárias para dar transparência às decisões sobre o uso dos recursos públicos, mediante a exigência de envio prévio ao Congresso Nacional de uma Lei de Diretrizes Orçamentárias – a LDO. Essa lei requer que o Executivo especifique os parâmetros a serem utilizados nas estimativas de receitas e despesas e indique as prioridades que irão orientar as decisões de gasto, de modo que permita que tanto os parâmetros quanto as prioridades sejam apreciados com antecedência e revistos quando necessário.

A terceira etapa do ciclo orçamentário previsto na Constituição ocorre por ocasião da elaboração da proposta do orçamento anual pelo Poder Executivo, sua discussão e posterior aprovação pelo Congresso Nacional. Aprovado pelo Congresso e sancionado pelo Presidente da República, o orçamento estaria então em condições de ser executado.

Todavia, as boas intenções que presidiram a elaboração das regras orçamentárias contempladas na Constituição não encontraram terreno fértil para prosperar. Práticas há muito arraigadas e um ambiente econômico marcado por índices elevados de inflação encarregaram-se de ampliar a distância entre a roupagem formal do processo orçamentário e a realidade. No tocante a práticas, a elaboração do orçamento continuou obedecendo a um processo incremental, em que as organizações públicas apenas adicionam novas demandas de recursos em cima do que foi gasto no ano anterior, sem maiores avaliações de suas reais necessidades.

Por sua vez, índices elevados de inflação encurtaram o horizonte das decisões fazendo que a intenção de submeter o orçamento a um planejamento de longo prazo não se materializasse. Também tornaram mais precárias as estimativas de receitas e despesas, contribuindo para que o orçamento perca transparência e que, por meio da subestimativa de receitas, o Executivo anule, em parte, a influência do Legislativo na elaboração e execução do orçamento.

A instabilidade política e econômica, que se seguiu à promulgação da Constituição, também agravou as dificuldades para que as novas regras orçamentárias nela contempladas produzissem os efeitos esperados. Uma nova lei orçamentária, que deveria ter sido aprovada para atualizar os procedimentos aplicados à elaboração do orçamento e reforçar os mecanismos de controle da execução orçamentária, acabou não sendo adotada. Ademais, a instabilidade reinante gerou consecutivos desmandos e atrasos na aprovação do orçamento, culminando com os escândalos que levaram à aprovação da CPI do orçamento, em 1993, e a posterior aprovação da Resolução nº 2, do Congresso Nacional, de 1995, que adotou importantes mudanças para disciplinar o processo orçamentário, embora insuficientes para melhorar a eficiência na sua gestão.

Em paralelo e a despeito da Constituição ter acolhido o princípio da unicidade orçamentária que presidiu a reforma de meados dos 1980, a preocupação com a instituição de sólidas garantias financeiras a fim de viabilizar a implementação dos novos direitos sociais consagrados na Carta Constitucional contribuiu para que um outro princípio relevante para a qualidade do orçamento – a não afetação das receitas – fosse abandonado, diante da vinculação de uma parcela crescente dos tributos federais ao financiamento da educação e da seguridade social. A vinculação de receitas e o crescimento das despesas de caráter obrigatório, como o pagamento do funcionalismo de juros da dívida pública conduziu a um forte enrijecimento do orçamento, comprometendo o propósito original de permitir uma constante reavaliação das prioridades na aplicação dos recursos públicos em cada etapa do processo orçamentário.

O desmonte do estado que se acentuou com a “reforma” promovida pela Administração Collor de Mello no início dos anos 1990 também contribuiu para a queda da qualidade da gestão pública ao comprometer a capacidade das organizações públicas e a própria auto-estima do funcionalismo.

Novas dificuldades vieram se somar a esse quadro à medida que o programa de estabilização monetária que foi implementado a partir da adoção do Plano Real passou a exigir um esforço maior para promover o ajuste fiscal e reverter a trajetória de crescimento da dívida pública. Paradoxalmente e em decorrência das condições sob as quais o ajuste fiscal foi promovido, a estabilidade monetária não trouxe ganhos para a qualidade do orçamento, como seria de se esperar diante de uma maior previsibilidade para estimar receitas e despesas. Ao contrário, os recursos utilizados pelo governo para sustentar o ajuste fiscal e garantir o êxito do Plano Real acrescentaram novas distorções que trouxeram maior instabilidade e incertezas e adicionaram novas dificuldades para que o orçamento desempenhasse suas funções de instrumento indispensável à eficiência da gestão pública e refletisse as reais prioridades nacionais.

Uma reação em cadeia foi então deflagrada. Para promover o ajuste fiscal por meio do aumento de receitas, o governo recorreu às contribuições sociais para escapar da armadilha criada com a transferência de cerca da metade dos impostos federais para estados e municípios. Assim, fez-se contribuir, paradoxalmente, para aumentar a própria rigidez. Por seu turno, para sustentar o ajuste fiscal em um contexto de crescente rigidez, tornou-se necessário adotar uma série de expedientes que desfiguraram o processo orçamentário e aumentaram a ineficiência na gestão. Assim, ao mesmo tempo em que o aumento da rigidez impôs dificuldades à gestão fiscal macroeconômica, a reação a ela inviabilizou uma gestão pública eficiente, o que é explicado na próxima seção.

1.2 O AJUSTE FISCAL E A QUALIDADE DO ORÇAMENTO

Desde os instantes iniciais de sua formulação, a importância de ser promovido um ajuste estrutural das contas públicas para o sucesso do programa de estabilização monetária estava devidamente ressaltada. Não obstante, as contingências do momento e as conhecidas dificuldades para corrigir desequilíbrios fiscais por meio de corte nos gastos adiaram indefinidamente a tentativa de promover o ajuste necessário. Soluções artificiais e supostamente transitórias se encarregaram de obter os resultados requeridos para dar conta das necessidades imediatas, abrindo o caminho para sucessivas renovações que atenderam às exigências da macroeconomia fiscal, mas contribuíram para maior degradação do orçamento.

Por motivos conhecidos, a opção adotada para promover o ajuste fiscal via aumento da arrecadação de impostos foi condicionada pela dualidade tributária instituída pela Constituição de 1988 (REZENDE *et al.* 2007). Essa dualidade, que se caracteriza pela adoção de regimes distintos aplicados aos impostos e às contribuições vinculadas ao financiamento da seguridade social, decorreu da confluência de duas pressões importantes que se manifestaram durante o processo de elaboração da Constituição e que influenciaram de forma marcante o seu resultado. De um lado, as pressões de estados e

municípios por maiores recursos, que levaram a um esvaziamento da capacidade financeira do governo federal. De outro, as pressões dos movimentos sociais por universalização do acesso a serviços sociais básicos, que conduziram à instituição de novas garantias de financiamento dos direitos sociais mediante vinculação das receitas de novas contribuições sociais especificamente voltadas para esse fim.

Diante dessa realidade, a opção por promover o ajuste fiscal por meio do aumento das contribuições sociais se apresentava como uma opção natural, pois para obter um resultado equivalente via aumento dos impostos seria necessário promover um aumento muito maior, dado que apenas pouco mais da metade desse aumento permaneceria nos cofres do governo federal. Era necessário, entretanto, remover uma dificuldade: a receita das contribuições está vinculada por dispositivo constitucional ao financiamento da seguridade social. Uma emenda à Constituição removeu essa limitação, permitindo que 20% da receita desses tributos fosse desvinculada de seu objetivo e passasse a ser livremente aplicada pelo governo federal.

À medida que crises internacionais geravam turbulências internas e exigiam novos apertos fiscais, tal opção, concebida para ser transitória, foi sendo sucessivamente prorrogada e seus vícios se tornaram mais graves a partir do momento em que o governo foi forçado a abandonar a âncora cambial e exigir um maior esforço fiscal para evitar o fracasso do Plano Real.

De um lado, com a necessidade de gerar elevados e crescentes superávits orçamentários para viabilizar o alcance das metas fiscais via novos aumentos na receita das contribuições sociais, a rigidez orçamentária crescia impulsionada pelo funcionamento do “efeito cremalheira”. De outro, a reação ao aumento da rigidez orçamentária se dava mediante adoção de novos expedientes para manter os gastos públicos sob controle, expedientes estes que adicionaram novas dificuldades para reduzir a ineficiência da gestão pública, impedindo, portanto, que o ajuste fiscal pudesse se beneficiar também de uma economia nos gastos.

Assim, ao mesmo tempo em que a rigidez orçamentária impôs dificuldades à gestão macroeconômica das contas fiscais, as medidas adotadas para contornar essas dificuldades contribuíram para aumentar a ineficiência da gestão microeconômica exercida pelas organizações encarregadas da implementação das políticas públicas, ocasionando um efeito *boomerang*. Na tabela 1, está o resumo do funcionamento do efeito cremalheira e do efeito *boomerang*.

Efeito cremalheira e efeito boomerang**O efeito cremalheira**

A natureza do ajuste fiscal promovido desde 1999 gera um efeito cremalheira que se manifesta da seguinte maneira: a cada aumento na arrecadação de contribuições sociais para sustentar o ajuste fiscal, cresce a receita vinculada à seguridade social em volume que corresponde a 80% desse aumento (20% é desvinculado); o crescimento das receitas da seguridade social abre espaço à expansão do gasto nos programas abrangidos por este conceito, em especial os benefícios previdenciários e os programas assistenciais; crescem, portanto, as despesas obrigatórias, aumentando a rigidez do orçamento. Em um momento seguinte, para financiar um mesmo superávit, é necessário ampliar ainda mais a arrecadação das contribuições, o que engendra novos aumentos das despesas obrigatórias e assim por diante. Em consequência, o aumento da carga tributária, o engessamento do orçamento e a perda de qualidade da tributação acompanham a subida da ladeira.

O efeito boomerang

Para atenuar o impacto do efeito cremalheira, o governo impõe restrições à execução do orçamento, por meio de contingenciamentos, controles sobre as liberações de recursos, transferências de pagamentos para exercícios seguintes (“restos a pagar”) etc. Estes tornam a gestão pública extremamente ineficiente e inviabiliza apoiar o ajuste fiscal em corte nos gastos, com o que novos aumentos de receita, que aumentam o engessamento são exigidos.

Ainda assim e não obstante, o extraordinário incremento da carga tributária, retratado na tabela 1, que acompanhou o crescimento das metas estabelecidas para o superávit primário, o cumprimento dessas metas teve de contar também com a contribuição fornecida pelas empresas estatais que tiveram que comprimir seus investimentos para fornecer os recursos adicionais necessários. Ademais, em virtude do funcionamento do efeito cremalheira, o aumento na carga tributária não foi acompanhado de maior flexibilidade do orçamento, mantendo a possibilidade de controle sobre a expansão dos gastos aprisionada em limites estreitos. Ao contrário, a rigidez cresce, especialmente a partir do ano 2000 quando a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual passaram a considerar obrigatórias as despesas com o pagamento dos juros da dívida pública necessárias para as metas fiscais fossem cumpridas.

TABELA 1

Carga tributária bruta e superávits fiscais primários do setor público

(Em % do PIB)

Anos	Carga tributária bruta		Superávits fiscais primários anuais	
	% do PIB	Δ em pp. em relação à 1998	Com empresas estatais	Sem empresas estatais
1998	29,7	-	-0,01	-0,22
2000	30,4	0,7	-3,24	-2,38
2001	31,9	2,2	-3,35	-2,77
2002	32,3	2,6	-3,55	-3,12
2003	31,9	2,2	-3,89	-3,33
2004	32,8	3,1	-4,18	-3,57
2005	34,1	4,4	-4,35	-3,30

Fonte: Banco Central do Brasil – séries revisadas.

A tabela 2 mostra o aumento da rigidez orçamentária, com as despesas discricionárias, entre as quais se incluem os investimentos públicos, o custeio da máquina pública e as demais políticas públicas que não contam com alguma garantia financeira, caindo abaixo de 10% – uma queda de cerca de 1,5 pontos percentuais na média do quadriênio 2003-2006 em relação ao quadriênio anterior.¹

TABELA 2

Composição das despesas do Orçamento Geral da União – 1999-2006

(Em %)

Ano	Composição			Despesa total
	Despesa primária obrigatória	Juros pagos	Despesa discricionária	
1999	80,2	9,5	10,3	100
2000	81,2	8,7	10,1	100
2001	80,5	8,0	11,5	100
2002	78,7	9,8	11,5	100
2003	80,6	10,8	8,6	100
2004	78,6	12,2	9,2	100
2005	79,5	9,8	10,7	100
2006	80,5	10,0	9,5	100

Fonte: Congresso Nacional. Projetos de Lei Orçamentária – vários anos.

O aumento da rigidez levou o governo a ampliar o recurso a expedientes conhecidos e agregar novos para controlar a execução orçamentária e manter o cumprimento das metas fiscais, que também cresciam em razão das exigências do momento e superavam os valores estabelecidos nas leis orçamentárias.

O principal expediente utilizado com a finalidade mencionada foi a regulamentação de dispositivo contido na Lei de Responsabilidade Fiscal que prevê a possibilidade de o Executivo, mediante decreto, bloquear (no jargão orçamentário contingenciar) gastos sempre que ao programar a execução orçamentária, o que deve ser feito trinta dias após aprovado o orçamento pelo Congresso, constatar que ele é inconsistente com as metas fiscais estabelecidas na LDO. Neste caso, decreto do Executivo impõe limites ao empenho de verbas e à realização de despesas, excluídas as de caráter obrigatório (transferências a estados e municípios, à educação, à saúde, à previdência, a serviço da dívida, etc.) para que a execução do orçamento se ajuste às metas fiscais estabelecidas.

A despeito de o contingenciamento ser uma medida necessária para sustentar o ajuste fiscal, o uso renovado desse expediente e o volume que ele tem alcançado criam grandes dificuldades para a gestão pública. Com ele, perdem-se duas das principais virtudes do orçamento: ser instrumento de um planejamento governamental inserido em uma visão estratégica dos objetivos perseguidos pelas políticas públicas; e fornecer orientação para decisões privadas que deveriam operar em sintonia com o governo para potencializar o aproveitamento das oportunidades de desenvolvimento do país.

A importância que o contingenciamento adquiriu nos últimos anos para a gestão macroeconômica das contas públicas é revelada pelos dados apresentados na tabela 3. Por ela se evidencia o tamanho do problema que esta prática cria para a qualidade da gestão pública.

1. Cabe notar que a rigidez orçamentária não é uma particularidade brasileira. Na edição de 23 de junho, a revista *The Economist*, em matéria que aborda a disputa em torno do orçamento norte-americano, menciona que, excluindo os gastos com a defesa nacional, que lá seriam considerados obrigatórios, as despesas discricionárias não representam mais que 15% do total do orçamento.

Dentre os vícios decorrentes do uso do contingenciamento, destaca-se o encurtamento do horizonte sob o qual atuam as organizações públicas encarregadas da gestão das políticas e dos programas governamentais. Diante disso, os gestores encarregados dessas políticas convivem com grandes incertezas com respeito à real dimensão dos recursos que irão contar para desempenhar suas responsabilidades, e também quanto ao momento em que tais recursos estarão disponíveis.

TABELA 3

Despesas contingenciáveis e contingenciamento – 1998-2005

(Em bilhões)

Ano	Despesas contingenciáveis (A)	Valor do contingenciamento (B)	B/A (%)
1998	41,11	6,88	16,7
1999	37,36	3,86	10,3
2000	42,48	8,56	19,9
2001	51,59	7,36	12,7
2002	61,79	18,59	28,5
2003	62,07	13,74	22,1
2004	70,50	3,44	4,9
2005	87,40	15,9	18,2
2006	89,10	14,10	15,82

Fonte: Congresso Nacional. CMO. Decretos de Contingenciamento.

Essas incertezas afetam particularmente os investimentos, pois estes dependem do cumprimento de exigências legais que levam tempo para serem concluídas e que acabam por inviabilizar sua concretização quando o cronograma de liberação das respectivas verbas orçamentárias concentra essas liberações nos últimos meses do exercício fiscal.

O crescente recurso ao contingenciamento explica-se também por tentativas do Poder Legislativo para ampliar sua influência na elaboração do orçamento, no marco das restrições impostas pela rigidez antes mencionada, e pela reação do Poder Executivo comandada pelas preocupações em manter um rígido controle sobre a elaboração e a execução do orçamento.

Como o Executivo tem a prerrogativa de iniciar o processo de elaboração do orçamento, ele apóia-se em expectativas conservadoras (às vezes subestimadas) a respeito do comportamento esperado das variáveis (crescimento do PIB, taxas de inflação, juros e câmbio, índices de desemprego etc.), que determinam as projeções de receitas e despesas incluídas na proposta orçamentária encaminhada ao Congresso. Este, por seu turno, vale-se de expediente previsto na legislação, conhecido como “erro e omissões”, para rever os parâmetros utilizados nas projeções de receita, de modo que abra espaço para acomodar as emendas apresentadas pelos parlamentares à proposta enviada pelo Executivo, emendas essas que geralmente apresentam valores superestimados para ficarem protegidas do contingenciamento. Na seqüência, o Executivo, alegando inconsistência do orçamento aprovado com as metas fiscais estipuladas na LDO, edita o decreto de contingenciamento.

Para aumentar seu controle sobre o processo orçamentário, o Executivo tem adotado outro expediente que amplia a incerteza sobre a execução do orçamento. Trata-se da inclusão na proposta orçamentária de receitas incertas, ou condicionadas, cuja materialização depende da aprovação de leis que irão autorizar a cobrança de um novo tributo ou a majoração de tributos existentes. Tais receitas são associadas ao

financiamento de despesas de caráter obrigatório, de tal modo que, se não forem aprovadas, irão requerer um corte maior das despesas discricionárias, especialmente aquelas que são objeto de emendas parlamentares. Tal expediente aumenta a pressão para que as medidas de aumento das receitas sejam aprovadas, ao mesmo tempo que geram novas tensões entre os poderes e criam elementos de incerteza no processo orçamentário.

As incertezas aumentam quando mudanças na conjuntura econômica requerem aumento do esforço fiscal durante um exercício financeiro para evitar o descumprimento das metas estabelecidas para o período. Por exemplo, se turbulências externas requerem aumento da taxa de juros para manter a estabilidade macroeconômica e exigem aumento do superávit primário para manter a trajetória da relação entre a dívida pública e o PIB sob controle, novos contingenciamentos são necessários ao longo do ano para que isso aconteça, acarretando maiores prejuízos à gestão das políticas que não contam com garantias financeiras.²

A tabela 4 mostra o aumento do esforço fiscal exigido do governo a partir de 1999, em relação às metas inicialmente estabelecidas. Mesmo considerando as novas estimativas para o PIB divulgadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que diminuem o esforço fiscal em relação às estimativas anteriores, apenas em três anos – 2002, 2004 e 2006 – a meta realizada foi inferior à originalmente prevista.

TABELA 4

Superávits fiscais primários: metas projetadas, revistas e realizadas – 1999-2005

(Em % do PIB)

Anos	Metas					
	Projetadas			Realizadas		
	Acordo com o FMI de 1998	Acordo com o FMI de 2001	Acordo com o FMI de 2002	Acordo informal com o FMI	Metodologia anterior ao PIB	Metodologia nova PIB
1999	2,60	-	-		3,28	2,92
2000	2,80	-	-		3,50	3,24
2001	3,00	3,35	-		3,70	3,35
2002	-	3,50	3,88		4,01	3,55
2003	-	-	3,88		4,38	3,89
2004	-	-	-	4,25	4,64	4,18
2005	-	-	-	4,25	4,83	4,35
2006	-	-	-	4,25		3,88

Fonte: Banco Central do Brasil.

Para sustentar esse aumento do esforço fiscal, novo expediente foi adotado: a postergação do pagamento de despesas liquidadas para assegurar o cumprimento da meta estabelecida para aquele exercício fiscal. A rigor, tal expediente não é novo, a novidade está na extensão que ele adquiriu recentemente. A postergação do pagamento de despesas realizadas para o ano seguinte, prática que o jargão orçamentário denomina de “restos a pagar” não elimina a obrigação de gasto, apenas adia a realização dessa obrigação mediante controle das despesas na “boca do caixa”, o que acumula dificuldades para a execução orçamentária dos exercícios seguintes, pois terão que ser liquidadas com recursos que deveriam financiar despesas previstas nos respectivos orçamentos.

2. Nos anos de maior turbulência internacional e doméstica, como em 2001, 2002 e 2003, foram editados dois decretos de contingenciamento no primeiro ano, três no segundo, quando as expectativas eleitorais geraram enormes tensões, e três no terceiro (REZENDE; CUNHA, 2003).

O acúmulo de “restos a pagar” é revelado pelos dados constantes da tabela 5 extraída de uma recente dissertação de mestrado (SILVA ATAÍDE, 2006). Note-se que, a exemplo do contingenciamento, essa prática afeta em especial as despesas discricionárias, com forte concentração nos investimentos e nas inversões financeiras, o que repercute nas expectativas de crescimento.

TABELA 5

Acompanhamento de “restos a pagar” pagos do Orçamento Geral da – União Brasil – 1999-2004

(Em bilhões)

Grupos de natureza da despesa	“Restos a pagar” pagos do OGU					
	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Pessoal e encargos sociais	0,12	0,43	0,79	0,45	0,34	0,41
Juros e encargos da dívida	0,02	0,03	0,00	0,01	...	0,02
Outras despesas correntes	3,11	3,80	4,49	2,86	2,78	6,10
Investimentos	2,23	3,95	7,08	1,36	1,31	3,41
Inversões financeiras	16,31	0,61	3,20	1,32	1,24	1,21
Amortização da dívida	0,02	0,07	0,00	0,02
Total	21,81	8,89	15,56	6,00	5,67	11,16

Fonte: Silva Ataíde (2006).

Obs.: (...) Não se aplica dado numérico.

O impacto das medidas adotadas para controlar a execução do orçamento sobre os investimentos é revelado na tabela 6. Como mostram esses dados, os níveis de execução dos investimentos previstos nos respectivos orçamentos não alcançaram a metade das previsões, o que explica a precária situação encontrada em diferentes áreas da infra-estrutura econômica e os reflexos dessa situação nas expectativas de investimento privado diante do aumento do “Custo Brasil”.

TABELA 6

Execução dos investimentos no OGU – 2000-2006

(Em bilhões)

Ano	1 = Lei + créditos	2 = RP inscritos nos exercícios anteriores	3 = executável (1+2)	4 = Pago	5 = 4/5 (%)
2000	14.716,3	7.930,5	...
2001	19.499,6	5.131,6	24.631,4	10.237,8	41,5
2002	18.183,9	9.325,1	27.509,0	12.247,9	44,5
2003	13.949,6	6.320,1	20.269,7	5.219,1	25,7
2004	15.246,4	5.003,8	20.250,2	9.070,8	44,8
2005	23.374,6	6.854,3	30.228,9	10.306,4	34,1
2006	21.285,7	13.255,8	34.541,5

Fonte: Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. COFF. Nota Técnica n. 11, maio de 2006.

Obs.: (...) Não se aplica dado numérico.

Também as políticas sociais que não contam com garantias financeiras próprias têm sofrido as consequências das medidas adotadas para sustentar o ajuste fiscal no quadro de restrições orçamentárias apontado. Como mostra a tabela 7, a execução orçamentária dos programas que compõem as áreas de urbanismo, habitação e saneamento ficou na vizinhança ou abaixo do percentual de 20% das verbas inscritas nos respectivos orçamentos.

Cabe acrescentar que os problemas orçamentários apontados não se resumem à esfera federal. Com o avanço do processo de descentralização, uma parte significativa da gestão pública se dá no âmbito de estados e municípios e são apoiadas em

importante e complexo regime de transferências. Como explica a próxima seção, as regras que comandam as relações financeiras intergovernamentais fazem que os vícios antes apontados se reproduzam nas esferas estadual e municipal, em que se concentra a maior parte das responsabilidades pela gestão das políticas que hoje em dia respondem pela parte fundamental das tarefas que cabem ao Estado Nacional exercer com vistas à promoção do desenvolvimento nacional.

TABELA 7

Orçamento da União: grau de execução das despesas de algumas áreas sociais, que contam ou não com proteção legal – 2005-2006

(Em %)

Tipo de área social	Grau de execução % pago/autorizado	
	2005	2006
ÁREAS QUE CONTAM COM PROTEÇÃO LEGAL		
Assistência Social	96,95	94,20
Previdência Social	98,82	99,54
Saúde	85,19	85,64
Educação	76,17	83,56
ÁREAS QUE NÃO CONTAM COM PROTEÇÃO LEGAL		
Urbanismo	19,04	20,61
Habituação	20,42	4,51
Saneamento	14,69	14,03
Gestão ambiental	42,69	49,25
Organização agrária	62,20	69,25

Fonte: Disponível em: <<http://www.contasabertas.com.br>>. Acesso em: 10 de junho de 2007.

1.3 DESCENTRALIZAÇÃO E GESTÃO

Em resposta às demandas da federação por maiores poderes e recursos, a Constituição de 1988 adotou medidas importantes para promover a descentralização fiscal e restaurar a autonomia subnacional que havia sido restringida durante o regime militar. Com essas finalidades, a competência tributária de estados e municípios foi ampliada, a parcela de recursos federais para eles transferida foi substancialmente elevada, ficando proibida a imposição de condições para seu uso.³ Ao mesmo tempo, a autonomia dos municípios foi consagrada com sua elevação à categoria de entes da federação.

Subjacente ao movimento que conduziu às decisões antes mencionadas estava o argumento de que a descentralização da gestão pública era o caminho mais adequado para aumentar a eficiência no uso dos recursos, a eficácia das políticas públicas, a transparência das decisões e a geração de condições propícias à responsabilização dos governantes perante seus cidadãos.

No entanto, a não adoção de medidas complementares às previstas no texto constitucional e as conseqüências das decisões adotadas para promover o ajuste fiscal contribuíram para que as expectativas vistas anteriormente não se materializassem. No tocante a não adoção de medidas complementares, a incapacidade para rever os critérios de rateio das transferências constitucionais, para ajustá-las à nova realidade socioeconômica e evitar o acúmulo de distorções, conforme o determinado pela Constituição ampliou as disparidades na repartição dessas transferências entre estados e entre municípios. Também prejudicial para os objetivos pretendidos foi a não obediência ao dispositivo constitucional que previa a regulamentação, por lei complementar, dos encargos que deveriam ser predominantemente assumidos por cada ente da federação.

3. Com exceção das vinculações para a área educacional.

A respeito das conseqüências das medidas adotadas para promover o ajuste fiscal, o aspecto mais importante foi o retrocesso observado no tocante à autonomia subnacional no uso dos recursos transferidos. Como mencionado anteriormente, o ajuste teve base no aumento de tributos que não integram a base das transferências constitucionais, mas como são receitas vinculadas a gastos com a seguridade social, que, com exceção da previdência, são predominante executados por estados e municípios, grande parte do que o governo federal arrecada com essas contribuições é a estes devolvido via transferências. Com isso, cresceram as transferências vinculadas a gastos específicos ao mesmo tempo em que diminuía a importância das transferências de livre aplicação, limitando a autonomia no uso dos recursos que compõem os orçamentos estaduais e municipais.

Ademais, como a fórmula de rateio das transferências constitucionais não foi alterada e o processo de descentralização das políticas sociais enfatizou a municipalização das ações de saúde e assistência, o efeito combinado desses fatos foi a centralização das decisões sobre uma parcela importante do gasto executado por estados e municípios, o esvaziamento da capacidade de os estados coordenarem as ações executadas em seus territórios e a concomitante ampliação do papel dos municípios enquanto gestores dessas políticas.

Os dados contidos na tabela 8 permitem uma apreciação global desses efeitos. Como pode ser observado, o governo federal, que responde por mais de dois terços do financiamento dos gastos públicos (excetuados as despesas com serviços e encargos da dívida pública) executa diretamente menos da metade desses gastos. No outro extremo, os municípios respondem por 20% dos gastos, mas financiam apenas 4% desses gastos com recursos próprios. O relativo equilíbrio exibido pelos estados, que geram recursos equivalentes ao que gastam é condizente com a perda de importância que apresentam na gestão do gasto público, especialmente os de caráter social.

TABELA 8

Brasil: financiamento e execução direta do gasto, por esfera de governo (excluídos os serviços e os encargos da dívida) 2004

(Em %)

Esfera de governo	Financiamento	Execução direta
União	67,0	49,0
Estados	29,0	31,0
Municípios	4,0	20,0
Total	100,0	100,0

Fonte: Afonso e Meirelles (2006).

No entanto, estudo recente (REZENDE *et al.* 2007) mostra que dos recursos transferidos pelo governo federal para estados e municípios mais da metade (55% no caso dos estados e 58% no caso dos municípios) tem sua destinação previamente estabelecida, isto é, não há liberdade para os recebedores dessas transferências disporem livremente delas. Dado o peso dos demais encargos obrigatórios, como o serviço da dívida pública, os gastos previdenciários e a remuneração do funcionalismo, tal situação faz que, da mesma forma que no âmbito federal, os orçamentos estaduais e municipais apresentem elevado grau de rigidez.

Os dados adiante apresentados demonstram que a descentralização que resultou das medidas adotadas na Constituição e da reação a elas romperam com dois princípios importantes para a eficiência de um processo de descentralização – a autonomia e a correspondência fiscal.

TABELA 9

Grau de vinculação das transferências federais a estados e municípios

Transferências	Em % do PIB ¹	Vinculação, em % do PIB ²	2/1.100 (%)
Para os Estados	3,74	2,05	54,8
FPE ²	1,31	0,29	22,1
IRPF – fonte	0,32	0,12	37,5
IOF – ouro	0,00	0,00	0,0
FPEx ²	0,08	0,02	25,0
Royalties	0,20	0,00	0,0
Salário–educação	0,20	0,20	100,0
Fundef	0,78	0,78	100,0
Seguro-receita ²	0,11	0,02	18,2
SUS	0,46	0,46	100,0
Repasse negociados	0,16	0,16	100,0
Não classificados ³	0,12	0,00	0,0
PARA OS MUNICÍPIOS	3,55	2,17	61,1
FPM ²	1,38	0,31	22,5
IRPF – fonte	0,13	0,05	0,0
IOF – ouro	0,00	0,00	38,5
ITR	0,01	0,00	0,0
FPEx ²	0,03	0,01	33,0
Royalties	0,13	0,00	0,0
Fundef	0,91	0,91	100,0
Seguro-receita ²	0,04	0,01	25,0
SUS	0,70	0,70	100,0
Repasse negociados	0,18	0,18	100,0
Não classificados ³	0,04	0,00	0,0
Total	7,29	4,22	57,9

Fonte: Rezende *et al.* (2007).

Notas: ¹ A receita disponível ampliada inclui a arrecadação própria de cada esfera de governo mais as transferências intergovernamentais de origem tributária e não tributária. No caso dos estados, descontam-se os repasses feitos aos municípios.

² Valores líquidos da parcela de 15% destinada ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

³ Repasses constitucionais não classificados nas rubricas anteriores.

No tocante à correspondência fiscal, esse princípio estipula que em um regime ideal a repartição dos recursos entre distintas jurisdições deveria guardar correspondência com o tamanho das responsabilidades que cabe a cada uma delas, isto é, recursos e responsabilidades deveriam se equiparar nos limites de cada território. Como as bases tributárias distribuem-se em razão da concentração das atividades econômicas, é praticamente impossível obter essa correspondência apenas mediante ampliação de competências tributárias próprias. Para tanto, é necessário complementar as receitas próprias de localidades nas quais as bases tributárias são insuficientes por meio de transferências voltadas para promover a equalização fiscal.

Um regime de equalização fiscal orienta-se por uma regra que busca reduzir as disparidades de capacidade de gasto entre as unidades federadas, de modo que garanta padrão mínimo de recursos orçamentários per capita em todas as unidades em que a arrecadação dos tributos de sua competência, ainda que devidamente explorados, não seja suficiente para alcançar este padrão. Para todos os que estiverem nessa situação, o regime de equalização fornece o complemento necessário.

A não-existência de um regime de equalização fiscal explica as enormes diferenças de capacidade de gasto entre estados e entre municípios já destacada em capítulo da edição de 2005 do livro “Estado de Uma Nação”. Sob tais condições, muitos entes federados não conseguem sequer cumprir obrigações constitucionais, como as que estipulam o percentual de recursos a serem aplicados na saúde, o que

estimula a criatividade contábil para excluir receitas e incluir despesas de modo que mostre os resultados deles exigidos.⁴ A busca de espaços para contornar garantias constitucionais expressa o desgaste a que foi submetido o processo orçamentário e a necessidade de promover uma profunda reforma nas regras vigentes.

Dentre os fatores que explicam diferentes reações dos entes federados para acomodar suas necessidades financeiras em um contexto de enormes disparidades de situações, três merecem ser destacadas: a rigidez e uniformidade das regras que comandam a distribuição de recursos na federação; a multiplicidade de mecanismos e de lógicas que determinam como os recursos transferidos são repartidos entre os estados e entre os municípios; e a virtual inexistência de mecanismos que promovam ou induzam a cooperação intergovernamental na gestão dos recursos públicos. No primeiro caso, não há meios para ajustar a repartição dos recursos à dinâmica socioeconômica. No segundo, não há como ajustar os orçamentos ao efeito diferenciado das oscilações na atividade econômica sobre as receitas estaduais e municipais. No terceiro, não há como melhorar a eficiência na ausência de articulação dos investimentos e de integração na gestão dos serviços.

Mesmo nos dois casos em que a Constituição Federal previu a cooperação entre os governos – educação e saúde –, os dois outros fatores mencionados impedem a obtenção de resultados mais favoráveis, a despeito de alguns avanços recentes. O principal instrumento da cooperação – a vinculação de recursos dos três entes federados a gastos no setor – padece dos vícios da rigidez e da uniformidade. Ao definir quanto de recursos deve ser aplicado por cada jurisdição ele determina a capacidade de cada uma para ofertar o serviço e ignora o tamanho da demanda que cada uma deve atender. Ao engessar os percentuais na Constituição, ele impede que a capacidade de ofertar se ajuste a mudanças na demanda provocadas pela economia e pela demografia. Ademais, como os percentuais são uniformes eles acentuam as disparidades horizontais de receita antes mencionadas e explicam por que os estados mais desenvolvidos do sul e do sudeste encontram maior dificuldade para alcançar os percentuais estipulados para gastos em saúde.

Recentes mudanças na área da educação, com a criação do Fundef e sua recente transformação em Fundeb, para alcançar todo o ensino básico, contribuíram para reduzir um dos vícios apontados – o da ausência de conexão entre capacidade de oferta e tamanho das demandas a serem atendidas. A rigor, o que esses fundos fazem é contornar a rigidez e a uniformidade das vinculações constitucionais à educação por meio de uma redistribuição de receitas estaduais e municipais que busca ajustar capacidade de gasto no setor às demandas por matrícula escolar, de modo que garanta padrão mínimo de atendimento das necessidades setoriais. Desse modo, também introduz um elemento de ajuste periódico por meio de revisões decenais.⁵

O artifício utilizado na educação para atenuar os vícios apontados não pode ser replicado na área da saúde, pois uma medição precisa da concentração das demandas, como o número de matrículas, não está disponível. Nesse caso, os esforços voltaram-

4. Nota elaborada com base em dados do Sistema de Acompanhamento dos Orçamentos do Setor Público (Siops), do Ministério da Saúde, indica que em 2005 apenas sete estados conseguiram atingir o percentual de 12% dos gastos em saúde exigidos pela Constituição.

5. Recentes avaliações do Fundef (OLIVEIRA 2003; MENDES, 2001; IPEA, 2007) indicam que ele foi bem-sucedido com respeito aos objetivos de universalização do ensino fundamental e da municipalização deste serviço, embora os resultados no quesito redistributivo não ter sido satisfatório devido a que a complementação devida pela União ficou aquém do esperado diante das limitações do ajuste fiscal.

se para aperfeiçoar as regras que definem as responsabilidades de estados e municípios e reduzir as disparidades entre recursos e necessidades por meio de regras assimétricas para ampliar a municipalização do atendimento médico-hospitalar.

Por meio de norma editada em 1996, foram criadas duas categorias em que os municípios passaram a ser enquadrados: a de Gestão Plena da Atenção Básica e a de Gestão Plena do Sistema Municipal. Na primeira, o município passaria a ter autonomia para elaborar a programação dos serviços básicos, para gerir unidades ambulatoriais próprias, e contratar, controlar e pagar aos prestadores de serviços os procedimentos e as ações de assistência básica. Na segunda, essa autonomia estender-se-ia também à prestação da assistência ambulatorial especializada e hospitalar.

A mesma norma definiu as atribuições dos estados como gestor do Sistema Único de Saúde (SUS) e seu papel de promover, apoiar e incentivar o poder municipal na gestão da atenção à saúde integral, de cobrir, em caráter transitório, essa gestão, quando ela não for assumida pelos municípios e, mais importante, ser o agente responsável por promover a harmonização, a integração e a modernização dos sistemas municipais, compondo, assim, o SUS estadual.

Novos passos no sentido da municipalização da saúde e de maior autonomia na gestão foram dados recentemente com o “Pacto pela Saúde”, de 2006. Este contempla, entre outras medidas, a ampliação da autonomia dos comitês gestores em cada estado e a flexibilidade das regras para a adequação da política de saúde às especificidades regionais.

Maior previsibilidade nas transferências de receitas da União para estados e municípios também apoiaram o processo de descentralização do setor. Recursos atribuídos à cobertura de ações básicas de saúde passaram a ser repassados direta e automaticamente aos municípios com base no critério populacional – um valor per capita que varia conforme as características regionais –, de forma que assegure que em todos eles o gasto mínimo per capita equivalha à média nacional. Repasses automáticos também passaram a ser feitos para o caso da cobertura de gastos com a assistência hospitalar com base em limites estabelecidos em razão da população.

Na contramão das melhorias institucionais e da maior previsibilidade de recursos, as mudanças introduzidas no campo financeiro para ampliar a garantia de financiamento, com a introdução de regras rígidas e uniformes para a aplicação de recursos federais estaduais e municipais ao setor, introduziram os mesmos vícios que as alterações promovidas na educação procuraram corrigir.

Dadas as disparidades horizontais de capacidade de gasto, as distorções provocadas pelas novas garantias de financiamento para a saúde foram mais acentuadas que as que existiam no caso da educação diante da concentração dos serviços hospitalares de maior complexidade e de maior custo nos municípios de maior porte, que, como visto, apresentam orçamentos per capita inferiores aos de municípios de menor porte. No caso dos recursos da União, a garantia introduzida pela nova regra constitucional não corrige o problema, uma vez que os repasses federais adotam critérios populacionais ao passo que os recursos aplicados por estados e municípios são uma função do tamanho dos respectivos orçamentos.

A ausência de relação entre os recursos transferidos pelo governo federal e os aplicados pelos governos subnacionais não contribui, portanto, para reduzir os desequilíbrios entre a capacidade de ofertar os serviços e o tamanho das demandas que se manifestam no território controlado por uma dada jurisdição.

Em resumo, a maneira como a descentralização fiscal foi conduzida acarretou novos problemas para a eficiência na gestão do gasto público, além de criar embaraços ao manejo macroeconômico da política fiscal. Assim, as mudanças que se fazem necessárias para conciliar as dimensões macro e microeconômica da eficiência fiscal precisam contemplar não apenas as relações entre o ajuste fiscal e o orçamento federal, mas também as implicações decorrentes na natureza do processo de descentralização que ocorreu no passado recente.

2 REFORMA ORÇAMENTÁRIA E EFICIÊNCIA FISCAL

Embora especialistas na área venham, há muito tempo, discutindo a necessidade de promover reformas na legislação orçamentária, essa reforma nunca esteve na lista de prioridades das reformas institucionais que governo e estudiosos da questão fiscal vêm defendendo nos últimos anos. As normas básicas que regulam os procedimentos adotados na elaboração e execução do orçamento datam de 1964 e precisam ser revistas para adaptarem-se às exigências da responsabilidade e da eficiência fiscal. Mas a reforma orçamentária não deve cuidar apenas de uma revisão da legislação. Tão importante quanto rever as normas é modificar procedimentos e implementar um sistema de informações que dê transparência ao gasto público e permita maior controle social sobre as atividades do estado.

No que se refere às normas, convém notar que a Constituição de 1988 (arts. 163 e 165 § 9º) já havia determinado a elaboração de uma lei complementar para instituir um código de finanças públicas que viria a substituir a Lei nº 4.320, de 1964, mas apesar de esforços isolados para cumprir com este dispositivo constitucional, o projeto de lei complementar enviado ao Congresso (PL nº 96) não alcançou o acordo necessário, com o que as normas de 1964, que foram recepcionadas pela Constituição continuam até hoje em vigor.

As principais dificuldades encontradas na tramitação do PL mencionado devem-se, segundo Selene Nunes, 2006, a conflitos em torno de prazos para elaboração, envio do projeto aprovação e sanção das principais peças do ciclo orçamentário definido na Constituição: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e a Lei Orçamentária Anual (LOA), diante de interesses divergentes dos poderes executivo e legislativo e de demandas da sociedade por maior espaço para participação nas decisões orçamentárias. Entretanto, a disputa entre os partidários da tese do orçamento impositivo e os defensores da sistemática atual do orçamento autorizativo também bloquearam a tramitação.

Com o posterior advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o projeto que está no Congresso já estaria obsoleto e precisaria ser reformulado, mas o receio de que a discussão de uma revisão da lei orçamentária levasse a uma tentativa de reabrir pontos delicados da LRF criou um impasse.

No entanto, os problemas que se acumularam nos últimos anos em decorrência do desvirtuamento do ciclo orçamentário definido na Constituição e a necessidade de restaurar a lógica que presidiu a sua adoção, associados a uma crescente pressão da sociedade por eficiência na gestão do gasto público, fazem que a retomada do esforço de elaboração do Código de Finanças Públicas ganhe nova dimensão.

2.1 DIRETRIZES DA REFORMA ORÇAMENTÁRIA

As diretrizes enunciadas mais adiante relacionam-se ao objetivo principal de uma reforma orçamentária que deve tornar o orçamento público um instrumento que, ao mesmo tempo, oriente decisões de agentes públicos e privados e forneça as condições necessárias para a gestão eficiente das políticas governamentais. Para orientar decisões, o orçamento precisa estar inserido em um planejamento que reflita visão estratégica das prioridades nacionais. Entretanto, para assegurar as condições necessárias à eficiência da gestão pública, as políticas e as prioridades setoriais contempladas no orçamento precisam estar concebidas no marco de um projeto integrado de desenvolvimento nacional. Para tanto, as seguintes diretrizes devem ser observadas:

- recuperar a lógica de um ciclo orçamentário normal que compreende o Planejamento, o Orçamento, a Avaliação e o Controle, de modo que as prioridades nacionais estejam contempladas nas decisões sobre o uso dos recursos disponíveis;
- adotar abordagem intersetorial nas decisões sobre a destinação de recursos, de modo que planos e orçamentos tenham como foco os problemas que requerem atenção e não lógicas e interesses setoriais; e
- assegurar flexibilidade para permitir que decisões tomadas com base em uma perspectiva temporal mais longa possam ajustar-se a restrições derivadas de mudanças na conjuntura econômico-fiscal.

A lógica do ciclo orçamentário, antes referida, esteve presente na forma como a Constituição definiu as três peças orçamentárias ali contempladas, mas a não regulamentação dos dispositivos constitucionais e as práticas adotadas desde então desvirtuaram a intenção dos legisladores. Um problema frequentemente apontado deve-se ao fato de que sendo leis de mesma natureza, inexistem uma relação de subordinação entre o PPA, a LDO e a LOA. Isto é, embora a intenção fosse que o PPA definisse as bases sobre as quais seriam definidas as diretrizes orçamentárias para cada um dos anos por ele abrangidos e que, por sua vez, estas diretrizes condicionassem os respectivos orçamentos, isso não se verifica.

Assim, uma das questões importantes a serem tratadas na lei complementar das finanças pública é dar corpo às intenções dos constituintes de forma que deixe claro que a LDO não pode alterar o que foi definido no PPA e nem a LOA pode mudar o que foi aprovado na LDO. Isso permitiria a integração do ciclo orçamentário, o estabelecimento da relação entre seus componentes e a retro-alimentação do processo ao final de cada ciclo por meio da avaliação da execução orçamentária e da utilização dos resultados dessa avaliação em revisões ou adaptações porventura feitas no PPA.

2.2 PROBLEMAS E SUGESTÕES DE MUDANÇAS

A fim de evitar dificuldades inerentes a momentos de transição do poder, o período de vigência de cada PPA não coincide com os mandatos presidenciais. Tal regra tinha como objetivo evitar dificuldades inerentes a momentos de transição do poder e, ao mesmo tempo, permitir que uma nova Administração elaborasse seu próprio plano no primeiro ano do respectivo mandato. Com isso, pretendia-se garantir a continuidade do processo de planejamento e dar tempo para que um novo mandatário ajustasse esse plano a suas prioridades.

Um problema, todavia, não foi antecipado. Como os prazos para envio do projeto do PPA e sua aprovação pelo Congresso coincidem – ambos devem ser encaminhados até 31 de agosto e aprovados até 15 de dezembro –, no primeiro ano de cada novo mandato presidencial, o Congresso tem de apreciar e aprovar o PPA para os próximos quatro anos e o orçamento para o ano seguinte, este teoricamente atrelado a uma lei de diretrizes orçamentárias enviada ao Congresso até 15 de abril deste mesmo ano e aprovada até 30 de junho.

O congestionamento da agenda legislativa que resulta da sobreposição desses prazos, associado a uma visão mais curta dos problemas, faz que o interesse pela discussão da proposta do PPA acabe sendo ofuscado pela preocupação mais imediata com a apreciação da proposta orçamentária para o exercício seguinte. No entanto, como a LDO à qual deveria estar vinculado o orçamento, deveria ainda refletir o PPA de uma administração anterior, ela fica duplamente prejudicada, seja pela falta de sintonia com novas prioridades seja por pouca atenção a ela dispensada.

É certo que esse congestionamento só ocorre no primeiro ano de cada novo mandato, mas o prejuízo causado pela pouca atenção dispensada a uma análise em profundidade de uma proposta de planejamento contamina os anos seguintes, pois um elemento central do processo, qual seja a submissão do orçamento a uma perspectiva de médio e longo prazos fica perdida. Na prática, o horizonte do plano não vai além de dois anos no início de um novo mandato e encolhe para um ano no terceiro ano desse mesmo mandato.

Não há solução fácil para este problema mantido o atual horizonte temporal do PPA, pois mesmo que o prazo para apreciação da proposta desse plano fosse ampliado, não haveria tempo para nova administração preparar uma proposta com a profundidade que ela precisa ser feita em tempo hábil. Alternativas que vêm sendo apresentadas, como acrescentar mais um ano ao PPA a cada ano que passa, isto é, adotar um planejamento rolante, ou rever os procedimentos adotados na elaboração desse plano para torná-lo mais realista, não resolvem esse problema.

A rigor, a concepção do PPA refletiu a experiência anterior com o orçamento de investimentos das empresas estatais, que continha previsões trienais para os investimentos públicos a cargo dessas empresas, investimentos estes que representavam uma parcela expressiva das ações públicas voltadas para a promoção do desenvolvimento do país. Com o PPA, as projeções financeiras passavam a alcançar todos os gastos públicos – correntes e de capital – mas as conhecidas dificuldades para traçar metas financeiras factíveis em uma conjuntura econômica marcada por grandes volatilidade e incertezas contribuíram para desmoralizar este instrumento.

Não basta, portanto, buscar meios para tornar o PPA mais realista, mediante projeções mais seguras, a substituição de metas financeiras por metas físicas e a adoção de restrições à prática atual de realizar freqüentes revisões neste instrumento.⁶ É necessário rever sua natureza e seu papel no conjunto dos instrumentos necessários para uma eficiente gestão pública.

Nessa revisão, duas questões se destacam de início. Uma refere-se aos princípios que devem orientar o planejamento governamental, que não devem ser os mesmos que governam a elaboração de orçamentos. Outra se refere ao prazo. Quatro anos é um prazo muito curto para um plano que deveria ter como objetivo construir uma visão estratégica, de longo prazo, das oportunidades e dos desafios para o desenvolvimento nacional, e traçar diretrizes e políticas que orientem as decisões dos agentes públicos e privados que melhor atenderão ao aproveitamento das oportunidades e à superação dos desafios.

Em um mundo onde os planos estratégicos das grandes corporações privadas se estendem além de uma década, a ausência de uma perspectiva temporal que oriente as ações do estado não garante o necessário equilíbrio para que os interesses nacionais sejam preservados em um mundo globalizado. Assim, o PPA deveria ser substituído por um Plano Estratégico com horizonte superior a uma década, construído a partir de um exaustivo diagnóstico dos problemas e submetido a um amplo processo de discussão com a sociedade brasileira. O objetivo desse plano não seria amarrar as decisões orçamentárias e sim fornecer o pano de fundo que permitiria apreciar vantagens e desvantagens das escolhas a serem feitas com respeito à alocação dos recursos públicos. Para evitar que um plano dessa natureza seja visto como uma camisa de força que impediria mudanças de prioridades diante da transição política, ele contemplaria cenários distintos e explicitaria as conseqüências de escolhas a serem feitas para o atendimento de metas a serem alcançadas.

Nessa perspectiva, cada administração teria a liberdade para propor suas prioridades e definir quais áreas e metas em que pretendem concentrar sua atenção, dispondo a sociedade de elementos para influenciar nesse processo por meio de seus representantes no Congresso Nacional. Essas prioridades e metas seriam definidas em uma nova lei de diretrizes orçamentárias que, à diferença do que ocorre hoje, abarcaria o horizonte temporal de cada mandato presidencial e estaria em sintonia com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Dessa forma, a LDO assumiria a função de estender o horizonte temporal das decisões orçamentárias e compor o marco sob o qual seriam feitos, por ocasião da elaboração do orçamento anual, os ajustes requeridos por mudanças na conjuntura ou por acontecimentos imprevistos.

A redefinição dos instrumentos que compõem o ciclo orçamentário é um componente importante da reforma orçamentária. Outro componente também importante trata da recuperação dos princípios orçamentários clássicos e de uma atualização dos conceitos aplicados à elaboração e à execução do orçamento para evitar imprecisões que facilitam manobras para contornar as regras e para que a lei orçamentária entre em sintonia com dispositivos da lei de responsabilidade fiscal. Ao longo dos anos, uma série de artifícios empregados pelos administradores públicos desviou o orçamento dos princípios básicos de unidade, universalidade, anualidade, não afetação das receitas, exclusividade e equilíbrio. Ao mesmo tempo, a ausência de precisão com respeito à definição de conceitos essenciais à transparência e ao controle

6. Para detalhes a respeito de sugestões de aperfeiçoamento do PPA, consultar Nunes, 2006.

da gestão pública deu margem a uma diversidade de interpretações e ao exercício da chamada contabilidade criativa, gerando conflitos e aumentando a dificuldade para o exercício do controle administrativo e social com respeito à atuação dos governantes.

Renúncias fiscais, uso abusivo da figura dos “restos a pagar”, demanda crescente por vinculações e interpretações elásticas de variáveis importantes para a aferição do cumprimento das normas relativas à responsabilidade fiscal estão entre as práticas mais conhecidas para contornar as regras vigentes. Entre os exemplos mais citados dessas práticas, encontram-se:

- a) instituição pelos estados de fundos sociais que reduzem o ingresso de recursos tributários nos cofres públicos mediante o aporte direto pelos contribuintes de recursos a esses fundos, com a finalidade de reduzir a receita que serve de base para o cálculo do pagamento de parcela da dívida renegociada com a União, o repasse a municípios e as vinculações constitucionais;
- b) a transformação da figura dos “restos a pagar” em um artifício para demonstrar contabilmente o cumprimento de metas fiscais, mediante transferência da liquidação de uma parcela expressiva de compromissos assumidos em um determinado ano para exercícios seguintes;
- c) a demanda crescente por vinculações de receita para contornar as incertezas existentes quanto ao volume e à tempestividade que os recursos necessários à execução de ações prioritárias estarão disponíveis; e
- d) a inclusão de gastos não diretamente relacionados às ações que contam com recursos vinculados, como, por exemplo, a inclusão de despesas com funcionários aposentados das áreas de educação e de saúde no cômputo das despesas do setor para fins de demonstração de cumprimento de dispositivos constitucionais.

A rigor, todas essas práticas visam contornar as limitações impostas pela irracionalidade que foi tomando conta do processo orçamentário, conforme observado na primeira seção deste texto. Uma nova lei de finanças públicas que atualize os conceitos e institua mecanismos mais efetivos de controle é importante para fechar as brechas existentes, mas não é suficiente para eliminá-las. Isso depende de duas providências complementares: a adoção de procedimentos que concorram para a acuidade das previsões de receita, mediante transparência da metodologia e submissão dessas estimativas a uma auditoria independente; e a introdução de maior flexibilidade com respeito ao uso dos recursos para permitir que as decisões de gasto se ajustem melhor a diferenças de preferências e de necessidades, tanto em uma perspectiva espacial quanto temporal.

Com respeito à acuidade das previsões, a implementação do Conselho de Gestão Fiscal previsto na LRF é uma providência há muito demandada. Um conselho formado por profissionais independentes poderia não apenas exercer a tarefa de auditar as estimativas oficiais, evitando a inclusão no orçamento de receitas sobreestimadas, tanto por iniciativa do Executivo⁷ quanto por revisões promovidas pelo Legislativo, como também verificar o cumprimento das regras que regulam a execução do gasto para aferir sua exatidão.

7. Como o Executivo pode conter gastos por decreto, mas depende de lei para aprovar créditos suplementares, há incentivo para que a proposta enviada ao Congresso já embute alguma gordura. Este, por sua vez, também é induzido ao mesmo expediente para acomodar as emendas parlamentares ao orçamento.

A questão da flexibilidade, por sua vez, envolve questões mais complexas. Não se trata de defender a pura e simples redução, ou até mesmo a eliminação das vinculações, e sim de discutir quais as garantias que políticas prioritárias e setores menos desfavorecidos da sociedade precisam ter para assegurar seu espaço no orçamento. Conforme mencionado anteriormente, a rigidez orçamentária não é um fenômeno tipicamente brasileiro. O que distingue o caso brasileiro é o fato de que a preferência por buscar essas garantias por meio de inclusão na Constituição de dispositivos permanentes e uniformes torna extremamente difícil ajustar o gasto a preferências regionais e a mudanças que se processam ao longo do tempo em razão do impacto da dinâmica socioeconômica sobre as demandas da sociedade.

Em particular, a tradição de vincular percentuais da receita orçamentária a gastos setoriais é fonte de distorções, pois as garantias diminuem em ciclos econômicos recessivos, ou de baixo dinamismo econômico, exatamente quando aumenta a demanda da população desprivilegiada pelos serviços fornecidos pelo estado. Ademais, um percentual uniforme não garante o equilíbrio territorial entre recursos e necessidades, pois haverá maior disponibilidade financeira em regiões mais ricas que nas regiões mais pobres.

Uma garantia mais efetiva deveria basear-se em um critério que melhor representasse as demandas que o poder público deveria atender e, nesse caso, a população é uma variável melhor que o tamanho das receitas governamentais. Entretanto, a dinâmica socioeconômica, requer, conforme observado, que haja possibilidade de que essas garantias sejam periodicamente ajustadas. Assim, uma alternativa a ser considerada para lidar com esses problemas consiste em combinar as duas opções apontadas. Num horizonte temporal mais longo, a Constituição estabeleceria os setores que deveriam contar com garantia de recursos e os critérios a serem adotados para torná-las efetivas, e o plano estratégico determinaria pisos de gastos per capita nos mesmos setores estabelecidos em razão das metas traçadas para o horizonte temporal desse plano. Em função da conjuntura ou de novas prioridades, cada administração poderia abrir espaço orçamentário mantendo os pisos de gasto ou aumentá-los para acelerar o cumprimento das metas. Na definição desses pisos alguma margem para lidar com situações de queda nas disponibilidades financeiras em razão de uma conjuntura desfavorável deveria ser instituída, por exemplo, mediante adoção de uma banda de variação.

Outra mudança importante para a eficiência da gestão pública trata de separar, no processo de elaboração e aprovação do orçamento, os aspectos que dizem respeito à manutenção das atividades no nível em que elas estão sendo exercidas daqueles que dizem respeito à sua expansão ou à inclusão de novos projetos e atividades. Não se trata aqui da distinção usual entre despesas correntes e despesas de capital. Trata-se de permitir melhor avaliação do que vem sendo feito, da necessidade de alterar ou aperfeiçoar as ações em curso (inclusive extinguir aquelas que não mais se justificam) e de como distribuir o excedente financeiro em função das prioridades do planejamento e das diretrizes estabelecidas na LDO. Nessa perspectiva, a discussão do orçamento deveria se dar em dois momentos distintos. Primeiro, sobre o que é necessário para manter o que vem sendo feito – e cancelar o que não é mais necessário. Segundo, para decidir o que merece ser expandido ou aperfeiçoado e o que precisa ser adicionado.⁸

8. Essa proposta difere da sugerida por Afonso e Barroso (2006) que propõem uma discussão em dois turnos, na qual o primeiro cuidaria apenas do tamanho do orçamento e o segundo da alocação dos recursos. Na sugestão, anteriormente

A sugestão vista anteriormente tem duas vantagens. Sob a ótica macroeconômica, a articulação do processo orçamentário com a LRF ficaria mais clara, especialmente no que diz respeito ao dispositivo desta lei que determina que os impactos de decisões de expansão ou de novos projetos sobre os gastos correntes sejam devidamente contemplados. Segundo, daria mais transparência à tramitação da proposta orçamentária no Congresso Nacional delimitando com clareza os espaços existentes e reduzindo as possibilidades de conflito.

Sob a ótica microeconômica das organizações, a definição prévia dos recursos necessários à manutenção das atividades existentes é condição importante para evitar os conhecidos problemas de interrupção ou queda na provisão dos serviços, bem como para assegurar a implementação de planos de expansão previamente aprovados, que implicam, por exemplo, em escolas e em hospitais fechados e em obras inacabadas.

A mudança sugerida também contribuiria para romper com a tradição incrementalista que marca o processo orçamentário e contribui, não apenas para preservar a lógica setorial que preside a elaboração do orçamento, mas também para aumentar sua rigidez. Assim, tanto na apreciação das atividades em andamento quanto nas recomendações de expansão, a pergunta básica que deveria orientar o processo decisório é a contribuição que tanto o que está sendo feito quanto aquilo de novo que está sendo proposto traz para a solução dos principais problemas nacionais. Dessa forma, a conexão entre o orçamento e o planejamento ficaria mais claramente percebida, pois o plano forneceria os elementos necessários para avaliar a relação entre o uso dos recursos públicos e as prioridades do desenvolvimento nacional.

A maior estabilidade, no que diz respeito à condução dos serviços públicos decorrente da apreciação em separado dos recursos necessários à continuidade desses serviços, também teria efeito favorável à luz da necessidade de assegurar melhor execução das atividades que são desenvolvidas de forma descentralizada, isto é, mediante ações executadas por estados e municípios e dependentes do aporte de recursos federais. Nesse particular, a eficiência na gestão dos serviços depende da existência de instrumentos que facilitem a cooperação intergovernamental, dos quais a segurança quanto ao volume e à tempestividade dos recursos é elemento central.

A avaliação em separado na forma antes sugerida também deveria estimular a adoção da contabilidade de custos por parte das organizações governamentais para que estas apresentem as justificativas necessárias para os pleitos que encaminham, tanto com respeito à manutenção de suas atividades quanto no tocante a planos de expansão. Também estimularia o estabelecimento de relações entre as atividades por elas desempenhadas e as prioridades do desenvolvimento nacional, inclusive mediante indicação de em que medida elas contribuem para o atendimento das metas estabelecidas no plano estratégico e nas diretrizes orçamentárias de cada mandato presidencial.

Tanto a adoção da contabilidade de custos quanto a introdução de metas a serem alcançadas pelas distintas organizações contribuiriam para que o controle e a avaliação dos resultados, que é um componente fundamental do ciclo de gestão pública, sobrepusessem ao aspecto formal de que se revestem atualmente uma ênfase maior nos resultados, tanto no nível de cada organização quanto em uma perspectiva agregada.

mencionada, o foco estaria primeiro dirigido para assegurar a continuidade – inclusive dos investimentos e depois para discutir o que mais poderia ser feito diante da disponibilidade de recursos.

A discussão sobre o caráter autorizativo ou impositivo do orçamento também se beneficiaria da apreciação em dois turnos da proposta orçamentária na forma antes sugerida. Uma vez aprovado o Orçamento de Manutenção, a execução desse orçamento deveria ser garantida para que as organizações públicas disponham das condições necessárias para desempenharem suas atribuições. A expansão das atividades a cargo das organizações existentes ou a criação de programas é que deveriam estar sujeitas à disponibilidade de recursos e às incertezas decorrentes de oscilações na conjuntura.

Não se pode esquecer que a implementação das mudanças sugeridas requer não apenas reformas institucionais e alteração em normas existentes. É necessário, também, promover mudanças em hábitos e em culturas arraigados que dependem de medidas para fortalecer o profissionalismo da administração pública, mediante políticas adequadas de seleção, capacitação e remuneração, e para instituir uma cultura de responsabilização dos dirigentes públicos, a qual depende não apenas de melhores regras e de transparência das contas, mas também de que a sociedade brasileira reconheça a importância do orçamento e nele veja refletida a forma como o estado distribui os recursos que dela extrai compulsoriamente via distintos impostos e contribuições.

Mudanças em hábitos e culturas também são importantes para introduzir novas práticas gerenciais que estimulem a concorrência na provisão de serviços públicos, tanto por meio de instrumentos baseados na avaliação da performance das organizações quanto por meio de abertura para a provisão parcial de serviços por instituições privadas, conforme as recomendações oriundas das teorias sobre nova abordagem na gestão pública.⁹

O objetivo principal das reformas orçamentárias baseadas em adoção de mecanismos de mercado por organizações públicas é aumentar a eficiência e a efetividade de suas ações mediante flexibilidade para gerenciar os recursos necessários e operar os programas sob sua responsabilidade, inclusive com permissão para transferir recursos de um ano para outro, desde que os dirigentes dessas organizações sejam responsabilizados pelos resultados de suas ações mediante o desenvolvimento de sistemas de informações que permitam aferir sua performance e a promoção da transparência necessária para o exercício do controle social.

Uma das correntes que defendem a adoção de mecanismos de mercado na provisão de serviços públicos, que Trujilo (1997) denomina de “regime de demanda”, adota, *inter alia*, como hipótese, a soberania do consumidor, condição que lhe permite escolher entre provedores alternativos de serviços públicos, visando aumentar a eficiência e melhorar a qualidade do serviço prestado. Com recursos proporcionados pelo Estado, a população buscaria no mercado os serviços que necessitam, estimulando a concorrência na produção e, com isso, contribuindo para os resultados esperados.

O ponto frágil dessa proposta consiste na aceitação da hipótese de que consumidores e produtores têm acesso, em igualdade de condições, a todas as informações necessárias – de custos, qualidade dos serviços etc. – para balizar sua tomada de decisões. Trujilo (1998) reconhece que somente no caso em que o gerenciamento, a fiscalização e a regulação desses serviços contassem com a participação de organizadores externos ao sistema – uma atribuição típica do poder público – seria possível garantir os resultados apregoados.

9. Para um resumo dessa abordagem, consultar OECD, 1997.

O foco na performance das organizações encarregadas da provisão de serviços é uma parte importante das propostas de reforma que visam aumentar a eficiência fiscal, mas como observa o estudo da OECD antes citado, os custos operacionais relacionados à prestação direta de serviços públicos pelo estado representa uma parcela relativamente pequena do orçamento. Os itens mais importantes são representados por transferências a famílias ou a outros níveis de governo, subsídios a empresas e outros programas.

Tal fato chama atenção para um ponto mencionado anteriormente que destaca a necessidade de abordar as relações federativas no contexto das medidas necessárias para melhorar a qualidade da gestão pública. Convém notar que conforme foi anteriormente observado, no Brasil o governo federal é diretamente responsável por menos da metade dos gastos totais do setor público.

3 DIFICULDADES E LIMITAÇÕES À IMPLEMENTAÇÃO DAS MUDANÇAS SUGERIDAS

À diferença das demais reformas institucionais que têm freqüentado a agenda das mudanças necessárias para a modernização do país, a reforma das normas e dos procedimentos aplicados à elaboração dos orçamentos públicos não é objeto de intensas disputas políticas e nem gera acaloradas discussões. Por não interferir diretamente em aspectos que provocam ganhos ou perdas imediatas para alguns dos interesses envolvidos, como no caso das reformas tributária e previdenciária, a discussão sobre a reforma do orçamento tem se mantido no âmbito restrito de especialistas na matéria. Apenas em ocasiões especiais, como no episódio que ficou conhecido como os escândalos provocados pelos anões do orçamento e, mais recentemente, com a ênfase atribuída à ineficiência do gasto público, é que o assunto é ventilado. Mas a natureza difusa dos interesses envolvidos nessa questão não contribui para mobilizar a opinião pública em torno da necessidade de ser promovida uma ampla reforma nas regras e na maneira como os orçamentos são elaborados e executados.

A principal reação aos procedimentos hoje adotados vem do Poder Legislativo, que embora tenha readquirido em 1988 o poder para alterar a proposta orçamentária enviada pelo Executivo não encontra espaços para exercitar esse poder diante das restrições impostas pelas limitações da conjuntura econômica e pela Lei de Responsabilidade Fiscal, além de verem a limitada interferência que exercem cerceada pelo rígido controle que o Executivo impõe à liberação das emendas parlamentares ao projeto original. Assim, propostas surgidas no âmbito do Legislativo tentam emplacar a idéia de que o orçamento federal seja integralmente executado nos termos em que foi aprovado pelo Congresso, de modo que retire do Executivo o controle sobre sua execução. Por essas propostas, o orçamento perderia seu caráter de ser uma autorização para o governo gastar – um orçamento autorizativo – e assumiria a condição de um mandato a ser obrigatoriamente cumprido – um orçamento impositivo.

A reação da sociedade ao noticiário que denuncia o desvio de verbas públicas e os escândalos associados à corrupção administrativa manifesta-se mais sob a forma de repúdio e indignação que mediante pressão para tornar o orçamento menos vulnerável a fraudes. Ao cabo de muitos anos de convivência com a irrelevância do orçamento, a percepção da importância que ele deve ter como instrumento de revelação das prioridades

atribuídas ao uso dos recursos que o estado extrai compulsoriamente da sociedade sob a forma de impostos e de controle da sociedade sobre o estado foi se perdendo. Daí a pouca atenção atribuída pelos meios de comunicação à discussão do orçamento, que só ganha espaço na mídia quando se trata de denunciar os delitos cometidos pelos administradores públicos e o caráter paróquial das emendas aprovadas no Congresso.

Tal atitude contribui para dificultar a entrada da reforma orçamentária na agenda das reformas prioritárias para a eficiência do estado e a modernização da gestão pública. A isso se somam duas outras espécies de dificuldades, que se poderá classificar como políticas e comportamentais.

No que diz respeito a dificuldades de natureza política, convém destacar o seguinte:

- o conflito entre os poderes Executivo e Legislativo com respeito a influência no processo de discussão, aprovação e execução do orçamento;
- a falta de transparência das peças que compõem o ciclo orçamentário e as limitações a um maior envolvimento da sociedade nas discussões sobre prioridades com respeito ao uso dos recursos públicos;
- o receio das autoridades econômicas com respeito à possibilidade de que a abertura de um debate nacional sobre mudanças nas normas orçamentárias possa reabrir questões polêmicas que comprometam a sustentação da disciplina fiscal; e
- a resistência de movimentos sociais organizados a rever a natureza e a forma das garantias financeiras que visam assegurar o atendimento dos direitos sociais.

Foi visto, anteriormente, que o conflito entre os poderes da República em torno do orçamento tem levado a uma progressiva deterioração da sua qualidade. Para aumentar o espaço de que dispõe para abrigar as demandas dos parlamentares, o Congresso amplia receitas levando o Executivo a represar o gasto para manter as previsões orçamentárias dentro dos limites traçados pelas metas do ajuste fiscal. Dado o alto grau de rigidez do orçamento, o espaço para execução dos gastos que não são protegidos por algum dispositivo legal é restrito, o que mantém a liberação das emendas introduzidas no Congresso subordinada aos rígidos controles exercidos sobre a execução do orçamento.

Uma saída para este conflito estaria na adoção de medidas para reduzir a rigidez do orçamento, mas isso envolve questões que imobilizam o Executivo, por trazerem risco de afetarem o cumprimento das metas fiscais ou atemoriza o Legislativo, por tratarem de temas que afetam os interesses de servidores públicos e de movimentos sociais organizados. Daí a posição assumida pelo Legislativo de atribuir um caráter impositivo à Lei Orçamentária, o que, além de não dar conta dos problemas fundamentais do orçamento, atenta contra o fato de que qualquer orçamento é vulnerável a mudanças na conjuntura e a fatores imprevistos e não pode, portanto, ser compulsoriamente executado.

A disputa entre o Executivo e o Legislativo pelo controle sobre o orçamento poderia ser arbitrada caso a sociedade brasileira participasse de forma ativa de todas as etapas do ciclo orçamentário. Para isso, entretanto, seria necessário avançar na transparência de

todo o processo que conduz à aprovação do orçamento e na sua posterior execução. O hermetismo da linguagem e os exíguos prazos estabelecidos para a apreciação da proposta orçamentária são fatores que conspiram contra esse desiderato.

O receio de que mudanças nas regras orçamentárias reabram algumas questões que foram contornadas por ocasião da aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal é o principal motivo que leva o Executivo a não dar prioridade à reforma orçamentária. Uma dessas questões tem a ver com a adoção de limites ao endividamento público. A LRF estipulou que limites ao endividamento deveriam também ser estabelecidos para o governo federal mediante lei específica, o que até agora não ocorreu. Como a imposição de limites ao endividamento federal pode criar obstáculos ao manejo da política monetária, essa é uma questão que suscita grande apreensão.

A possibilidade de que uma revisão das regras adotadas pela LRF reduza as duras restrições ao manejo responsável das contas públicas é um motivo relevante para preocupações. Mas o não enfrentamento da reforma orçamentária cria outro problema observado anteriormente, qual seja a dificuldade de avançar na melhoria da eficiência da gestão pública na ausência de modernização dos procedimentos adotados na elaboração e na execução do orçamento. Sem melhoria da eficiência, o objetivo de sustentar o ajuste fiscal no corte de gastos e não no aumento da receita fica inviabilizado. Também inviabilizada fica a proposta de abrir espaço no orçamento para atenuar as restrições por meio de cortes nos gastos.

Também importante para bloquear o debate sobre a necessidade da reforma orçamentária é a preocupação de alguns setores com respeito às garantias de recursos para financiamento de políticas nacionais estabelecidas com base em vinculações de percentuais da receita pública a gastos de interesse social. Independente do caráter meritório desses gastos, a forma adotada para instituir essas garantias é fonte de ineficiência na condução dessas políticas, por dois motivos principais. Por um lado, vinculações orçamentárias estabelecidas na Constituição Federal sob a forma de percentuais uniformes de gastos nos setores protegidos geram desequilíbrios acentuados entre a repartição territorial dos problemas e a correspondente repartição dos recursos atribuídos à sua solução, comprometendo a eficiência e a eficácia dessas políticas. Por outro, a rigidez dessas vinculações e a inexistência de mecanismos que permitam ajustes periódicos das garantias financeiras a mudanças nas necessidades de gasto, em função da dinâmica socioeconômica, também concorrem para acentuar os desequilíbrios.

Não menos importantes que as dificuldades políticas, questões de ordem comportamental também pesam no rol das dificuldades e das resistências à reforma do orçamento. Nesse caso, convém destacar:

- a dificuldade em modificar hábitos e culturas arraigados;
- a defesa de interesses corporativos; e
- a resistência à inovação.

Por séculos, o processo orçamentário obedece a uma lógica setorial que corresponde à forma como a Administração Pública está organizada. Substituir o foco nos setores por um foco nos problemas, tal como recomendado anteriormente, implica em romper com essa tradição. Alude também em alterar rotinas e em abandonar a prática do incrementalismo que comanda a elaboração do orçamento.

Por seu turno, o foco nos problemas e a adoção de procedimentos contábeis que exijam a mensuração dos custos relativos a cada uma das ações contempladas no orçamento irá contrariar os interesses daquelas organizações que tiverem seus orçamentos reduzidos, por não contribuírem de forma efetiva para os problemas apontados ou por o fazerem com custos muito acima dos níveis aceitáveis.

De forma semelhante, embora por motivos diversos, a reação das organizações públicas a mudanças que objetivem a modernização e a transparência do orçamento pode se manifestar por meio de fortes resistências às inovações na forma de gestão dos serviços públicos. Propostas que caminhem na linha de aumentar a flexibilidade no uso dos recursos mediante mudanças no estatuto de organizações públicas ou introdução de competição na provisão de serviços encontram fortes resistências, como demonstra a recente proposta veiculada pelo Ministério da Saúde de criação de fundações públicas para gerenciar a assistência médico-hospitalar.

Apesar de as dificuldades apontadas serem suficientemente fortes para gerar certa cautela no encaminhamento do debate sobre a reforma orçamentária, a urgência em enfrentar este problema justifica a adoção de uma postura diferente. A ênfase que vem sendo dada à necessidade de o governo exercer um controle efetivo sobre os gastos públicos e as demandas de distintos setores da sociedade por serviços públicos compatíveis com o tamanho da carga tributária brasileira podem fornecer o antídoto necessário para que os justos receios de que a reforma orçamentária possa por em risco a responsabilidade fiscal se tornem infundados. Urge, pois, avançar nessa direção.

Outros elementos importantes devem contribuir para reforçar a tese da oportunidade de enfrentar os desafios dessa reforma. Em primeiro lugar, o avanço já obtido em relação à consolidação de uma cultura de respeito à responsabilidade fiscal – evidenciado recentemente com a atitude adotada pela nova Administração Federal e também pela postura de governadores e prefeitos vencedores das últimas eleições –, permite adotar uma posição menos refratária a respeito dessa reforma. Se existe o risco de ela reabrir questões que possam comprometer a responsabilidade fiscal, ele é, agora, bem mais reduzido.

Um dado mais concreto surge da proposta antes apresentada de uma nova forma de dividir o orçamento, separando o orçamento de manutenção do orçamento de expansão. Tal proposta contribui para limitar o conflito entre o Executivo e o Legislativo em torno da sugestão de se adotar um orçamento impositivo, que teria sido uma das razões para bloquear a tramitação do projeto de lei complementar que propõe uma revisão da lei orçamentária. Com a separação sugerida, a parte do orçamento que corresponde à manutenção das ações em andamento deveria estar isenta de contingenciamento em caso de insuficiência de recursos, dando maior transparência à discussão sobre o controle da execução do orçamento de expansão.

Dada a natureza especializada das discussões orçamentárias, o envolvimento da sociedade na discussão orçamentária não pode se resumir a experiências conhecidas de orçamento participativo praticadas no nível municipal. Seria necessário criar condições para que a sociedade participe do processo orçamentário por meio de seus representantes no Legislativo. Para tanto, cabe rever os procedimentos adotados na etapa legislativa desse processo. A prática vigente de constituir uma Comissão Mista do Orçamento a cada ano, composta por deputados e senadores, para cuidar dessa

matéria não oferece as melhores condições para consolidar o conhecimento necessário sobre as diferentes questões envolvidas. Caberia examinar a sugestão de reservar a essa comissão apenas a tarefa de consolidar as recomendações oriundas da análise realizada pelas comissões permanentes do Congresso, com o apoio da assessoria especializada, com respeito às prioridades setoriais.

Juntamente com a recomposição das peças que compõem o ciclo orçamentário, a divisão do orçamento na forma mencionada também contribuiria para dar maior transparência ao orçamento e para ampliar o tempo requerido para maior envolvimento da sociedade nas discussões sobre as prioridades de uso dos recursos públicos. A separação sugerida permitiria avaliar primeiramente as ações em curso, para discutir o que poderia ser reorientado ou abandonado, e depois o que deveria merecer maior atenção nas decisões de uso dos recursos adicionais disponíveis.

Talvez mais difícil que encontrar os espaços de negociação política para rever as normas e os procedimentos orçamentários é mudar hábitos e culturas há muito arraigados. Nesse caso, as mudanças devem se iniciar pela revisão dos processos adotados na elaboração do orçamento. Uma sugestão a respeito é começar pela introdução de contabilidade de custos no nível das organizações governamentais para forçar a mudança requerida e gerar informações importantes para a avaliação do que está sendo feito e do grau em que isso contribui para a solução dos problemas nacionais. Na outra ponta do processo, o governo deve avançar, simultaneamente, na elaboração de um plano estratégico, na forma antes sugerida, para submeter as decisões orçamentárias a uma visão de longo prazo das prioridades que o estado deve assumir tendo em vista o desenvolvimento do país.

REFERÊNCIAS

- Afonso, J. R.; Barroso, R. Novos passos na construção do arcabouço institucional fiscal no Brasil - a premência da reforma da Lei nº 4.320/1964. **Revista de Controle e Administração da Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro**, v. II, n. 2, jul.-dez. 2006.
- IPEA. **Boletim de políticas sociais** – acompanhamento e análise n. 13. Edição Especial, n.13. Brasília, 2007.
- MENDES, M. **Descentralização da educação fundamental: avaliação de resultados do Fundef**. Disponível em: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>> Acesso em: 2^a semestre de 2001.
- NUNES, S. **As novas bases legais para promover uma reforma orçamentária: em busca da congruência**. 2006. mimeo.
- OECD. **Modern Budgeting**. Paris, 1997.
- OLIVEIRA, F. A. de. **A experiência de consórcios intermunicipais e de auto-gestão na prestação de serviços de saúde pelas empresas no Brasil**. Brasília: Cepal/Ipea, 1998. mimeo.
- _____. **Fundef e saúde: duas experiências (virtuosas?) de descentralização**. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. de. (Orgs.). **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.
- REZENDE, F.; CUNHA, A. **O orçamento público e a transição do poder**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- _____. (Orgs.). **Contribuintes e cidadãos: compreendendo o orçamento federal**. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- _____. **Disciplina fiscal e qualidade do gasto público: fundamentos da reforma orçamentária**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- REZENDE, F. *et al.* **O dilema fiscal: reformar ou remendar?** Rio de Janeiro: FGV, 2007.
- SILVA ATAÍDE, R. da. **O orçamento público federal: causas da limitação de suas funções na década de 1990**. (Dissertação de mestrado). Belo Horizonte: Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, 2006.
- TRUJILO, M. R. **La Reforma a la Seguridad Social em Colômbia**. Mimeografado, 2007.

EDITORIAL

Coordenação

Iranilde Rego

Revisão e Editoração

Danúzia Maria Queiroz Cruz

Laeticia Jensen Eble

Renata Frassetto de Almeida Rose

Valdineia Pereira da Silva

Erisnaldo Badé dos Santos

Livraria

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br