

ALGUMAS OBSERVAÇÕES SOBRE ORÇAMENTO IMPOSITIVO NO BRASIL*

Edilberto Carlos Pontes Lima**

O texto analisa os principais aspectos da adoção de um orçamento impositivo pelo Brasil. Trata das propostas em discussão e das implicações econômicas e políticas que cada modelo poderia trazer.

1 INTRODUÇÃO

Um dos assuntos em pauta no debate brasileiro atual é a adoção do chamado orçamento impositivo, que, em poucas palavras, visa obrigar o Poder Executivo a executar a programação orçamentária aprovada pelo Poder Legislativo. Diversas proposições sobre o tema tramitam no Congresso Nacional.

O assunto tem vários aspectos a ser considerados, como questões conceituais e, principalmente, uma dimensão política que envolve disputa de poder extremamente relevante. É importante ter a perspectiva, como chama a atenção Allen Schick (1998), de que o “orçamento não é um processo para si mesmo, mas é parte de arranjos governamentais e institucionais mais amplos.”

Há que se ressaltar que a maior parte do orçamento público já é de execução obrigatória, como as despesas com pessoal, com benefícios previdenciários, com transferências a estados e municípios, com pagamento de juros e amortização da dívida pública. Mesmo a ampla maioria das despesas de custeio é de execução obrigatória, já que não há como se deixar de pagar as contas de água, de luz, de serviços de limpeza, entre outras, inerentes ao funcionamento da máquina pública. Resta, portanto, parte do custeio, principalmente o referente a novos programas ou expansão dos existentes e o investimento público, em que há uma discricionariedade relativa, pois muitos projetos dependem de investimentos realizados ao longo de vários anos, tornando muito difícil interrompê-los. Por exemplo, considere a construção de um prédio de tribunal que tenha iniciado há três anos, em outra legislatura. Uma nova legislatura teria dificuldade em interromper a obra se 50%, 60% ou 70% dela já tivesse sido realizada.

* Este trabalho refere-se ao orçamento da União. Boa parte das conclusões aplica-se a estados e municípios. O trabalho beneficiou-se dos comentários de Márcio Rabat e da troca de idéias com Carlos Pereira. Eventuais erros e omissões são de inteira responsabilidade do autor.

** Consultor legislativo da Câmara dos Deputados.

Com efeito, embora a aprovação do orçamento impositivo tenda a implicar substancial aumento do poder do Congresso Nacional, como será demonstrado neste trabalho, tal poder está longe de ser para definir a totalidade do orçamento ou mesmo a maior parte dele, pois, pela atual sistemática, o Poder Executivo também tem o poder de alocação de recursos públicos – em face das dificuldades enumeradas – extremamente reduzido.

Este trabalho discute alguns pontos do tema. Inicialmente, analisam-se as diversas versões que o orçamento impositivo pode adquirir. Em seguida, examinam-se, brevemente, a atual forma de organização do orçamento brasileiro, as propostas de mudança e as implicações dessas mudanças. Por fim, reflete-se sobre as dificuldades de tal alteração institucional.

2 AS DIFERENTES VERSÕES PARA UM ORÇAMENTO IMPOSITIVO

Numa versão extrema, trata-se de obrigar o governo a executar integralmente a programação orçamentária definida pelo Congresso Nacional. Numa versão intermediária, para a não-execução de parte da programação, exige-se a anuência do Congresso. Versões mais flexíveis determinam a obrigatoriedade de implementar apenas parte do orçamento, deixando alguma margem para o Executivo decidir sobre a implementação ou não.

O modelo extremo é improvável, pois, segundo esse modelo, quem detém o poder de autorizar que determinado gasto seja realizado – o Congresso – não detém o poder de autorizar que ele não seja mais feito. A versão intermediária, seguida pelos Estados Unidos desde meados dos anos 1970, parece a mais razoável e permite alguma flexibilidade orçamentária.

No modelo extremo, pode-se exigir que o governo contraia uma dívida para executar determinado gasto no caso de as receitas serem insuficientes para cobrir a totalidade das despesas previstas. Assim, se o orçamento previa o equilíbrio entre receitas e despesas, mas, por alguma razão, as receitas se frustraram, o governo deve, mesmo assim, executar integralmente as despesas fixadas. Numa situação intermediária, o governo poderia deixar de executá-las em razão de receitas abaixo do esperado ou do crescimento inesperado de outras despesas prioritárias. Por exemplo, considere a situação de um orçamento que previa a construção de 100 ginásios de esporte em várias cidades do país. Suponha que, ao longo do ano, tenha ocorrido uma catástrofe que tenha deixado 1 milhão de pessoas desabrigadas em vários estados. O governo precisará providenciar abrigo emergencial, alimentação e vestuário para aquelas pessoas por algum tempo. Eventualmente, ajudará na construção ou reconstrução de suas residências. Considere que não houvesse qualquer reserva para tal tipo de contingência no orçamento ou que existisse alguma reserva em patamar inferior ao necessário. Seria natural, portanto, que o governo adiasse a construção dos ginásios, a fim de

realizar as despesas imprevistas com a catástrofe. No caso extremo mencionado, isso não seria possível, pois nem mesmo o Congresso poderia autorizar que a programação fosse desfeita. Com efeito, por ser a despesa com os danos provocados por catástrofe absolutamente obrigatória, o governo assumiria dívidas para fazê-la, visto que não poderia adiar ou cancelar a construção dos ginásios. No caso intermediário, o governo poderia pedir autorização do Congresso para não construir os ginásios em face das novas despesas imprevistas.

Um caso ainda menos rígido é a situação que autorizaria o Executivo a não realizar determinadas despesas sempre que fatos supervenientes ocorressem. Caberia ao executor apenas explicar ao Congresso a razão de não ter executado certos créditos incluídos no orçamento. O modelo poderia permitir que o Congresso pudesse impor algum tipo de sanção ao Poder Executivo desde que não se convencesse da real necessidade de anular a despesa prevista.

3 PARCELA DO ORÇAMENTO FEDERAL BRASILEIRO QUE SERIA AFETADA PELO ORÇAMENTO IMPOSITIVO

Como foi comentado na introdução, a grande maioria dos recursos orçamentários já tem destinação obrigatória, o que não deixa qualquer margem para quem faz a programação orçamentária. A tabela 1 ilustra esse fato. Observa-se que as despesas com transferências a estados e municípios, pessoal e encargos, benefícios previdenciários, abono e seguro-desemprego, Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), transferências referentes à Lei Kandir, subsídios e subvenções e com o Sistema Único de Saúde (SUS) – despesas que o governo não tem como deixar de fazer – abrangem quase 90% das despesas totais. Em outras despesas também se encontram itens de caráter obrigatório, tais como, custeio dos ministérios e continuação de obras iniciadas no passado, em que a interrupção causaria grandes prejuízos ao erário. Portanto, sobra pouca margem para dispêndios realmente discricionários.

TABELA 1
Orçamento da União – 2003

	(Em R\$ bilhões)	(Em %)
Despesas	322	100
Transferências a estados e municípios	57	18
Pessoal e encargos	79	24
Benefícios previdenciários	107	33
Abono e seguro-desemprego	8	3
Loas	5	1
Lei Kandir	4	1
Subsídios e subvenções	6	2
SUS	23	7
Outras despesas	34	11
Discricionárias	+/- 20	6

Elaboração do autor, com base em dados da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (Coff)/Contribuição Definida (CD).

Obs.: Valores aproximados.

Considerando, portanto, a totalidade do orçamento, a mudança resultante do orçamento impositivo seria pequena. Em termos absolutos, contudo, os valores são significativos, aproximadamente R\$ 20 bilhões por ano. É natural, assim, que o assunto mereça interesse e seja objeto de intensos debates.

4 O MODELO BRASILEIRO ATUAL

Definido fundamentalmente na Constituição da República, arts. 165 a 169, o modelo brasileiro não estabelece a obrigatoriedade de se executar tudo o que foi definido no orçamento, pois não é preciso pedir autorização ao Congresso para não implementar determinada despesa. Mesmo a vedação de transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro (art. 167, VI) é flexibilizada pela possibilidade de uma autorização genérica – dada na Lei Orçamentária – de que um percentual do orçamento possa ser objeto de tais movimentos (art. 165, § 8º). Tal percentual é definido na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Alguns intérpretes entendem que, com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a não-execução de determinada despesa só poderia acontecer caso houvesse risco de não se alcançar a meta fiscal. Assim, ou uma frustração de receita ou um aumento inesperado de despesas obrigatórias que dificultassem a obtenção das metas de superávit primário ou de superávit nominal, estabelecidas na LDO, poderiam justificar a não-realização de determinada despesa. Essa não-realização, contudo, envolveria certo controle do parlamento, pois seria necessária a explicação das razões para o contingenciamento orçamentário. Não se trata de autorização do parlamento para que o contingenciamento ocorra, mas de obrigação de prestar regularmente, em períodos estabelecidos previamente, explicações aos parlamentares.

Há os que defendem, assim, que, com esse mecanismo, a LRF introduziu o orçamento impositivo no Brasil, pois o único caso que justificaria a não-implementação integral do orçamento seria o da dificuldade com o alcance das metas fiscais. Nas demais situações, a execução dos créditos orçamentários seria obrigatória.

Tal entendimento, contudo, não é o que tem prevalecido. Na prática, não se observam alterações – desde o advento da LRF – no modo de proceder do Poder Executivo quanto à implementação ou não de determinados créditos orçamentários. Prevalece, em síntese, a interpretação de que o orçamento é meramente autorizativo e que determinado crédito orçamentário pode não ser executado por discricionariedade do Poder Executivo.

5 AS PROPOSTAS DE MUDANÇA

Como se mencionou, há intensas discussões no Congresso Nacional sobre a obrigatoriedade de execução integral do orçamento público. A cada novo contingenciamento promovido pelo Poder Executivo, surgem discursos, debates e proposições para alterar o processo orçamentário brasileiro e ampliar a força do parlamento.

A proposta do senador Antônio Carlos Magalhães (PEC nº 22, de 2000) obriga o Poder Executivo a pedir autorização ao Congresso para não realizar determinada despesa fixada na Lei Orçamentária. Trata-se, portanto, de um modelo intermediário entre o que está em vigor atualmente no Brasil e um modelo extremo em que os créditos orçamentários teriam de ser executados em qualquer situação.

A PEC nº 169, de 2003, do deputado Jaime Martins, também obriga o Poder Executivo a implementar integralmente a programação orçamentária. Estabelece que, em caso de frustração da receita prevista ou outra impossibilidade de execução da despesa, o Poder Executivo encaminhe ao Congresso Nacional, até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro, proposta de alteração da Lei Orçamentária. Tal proposta, ao contrário da PEC do senador Antônio Carlos Magalhães, não fornece muitos detalhes da forma de operacionalização do comando. Assim, não fica claro se, em caso de não-apreciação pelo Congresso, o Executivo estaria automaticamente autorizado a contingenciar.

Outra proposta é a que altera a LRF (Projeto de Lei Complementar nº 87, de 2003) e estabelece a obrigatoriedade da execução total do orçamento. Pela proposta, apenas em caso de risco de comprometimento das metas de resultado fiscal é que se autorizaria a limitação de empenho das dotações. O cancelamento definitivo, por sua vez, só seria possível se fosse constatada a inviabilidade financeira da execução. Em ambas as situações seria necessária a autorização prévia do Congresso Nacional. Ao contrário da PEC nº 22/2000, esta proposta não traz mecanismos para o Executivo realizar ajustes no orçamento no caso de o Congresso não deliberar tempestivamente, o que, obviamente, lhe retira totalmente a flexibilidade.¹

Há ainda outras proposições, como a que veda que o contingenciamento incida sobre as emendas dos parlamentares (PEC nº 481, de 2001). A proposta

1. Para tornar tal proposta operacional, talvez fossem necessárias modificações adicionais no processo legislativo que estabelecessem o trancamento da pauta em caso de não-deliberação após certo prazo. O problema é que a pauta já é trancada por medidas provisórias e por matérias que tramitam em regime de urgência. Outra alternativa é que a apreciação fosse realizada exclusivamente pela Comissão Mista de Orçamento. O fato é que aprovar a proposição sem modificações substanciais no processo legislativo poderia implicar excesso de rigidez no processo de execução do orçamento.

não estabelece necessidade de autorização, mas, sim, a vedação completa de que se limitem empenhos ou se cancelem emendas de membros do Congresso Nacional.

6 IMPLICAÇÕES DA APROVAÇÃO DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO NO BRASIL

6.1 Mudanças institucionais

Para melhor compreender as implicações do orçamento impositivo, é importante analisar, primeiramente, as características do chamado orçamento autorizativo, que, como o nome diz, traduz uma autorização para realizar os gastos públicos. Em essência, trata-se de uma permissão para que determinada programação seja executada, e não outra. Não pode, então, o Poder Executivo apresentar determinada programação ao Congresso e implementar uma diversa daquela. O ponto central, contudo, é que a programação é definida pelo Executivo, que, após a autorização parlamentar, a implementa. Não é, portanto, o parlamento que define em que e quanto se gastar, mas apenas autoriza que a programação seja feita. Nos casos extremos, o parlamento diz apenas sim ou não. Era a situação brasileira antes da Constituição de 1988. Em casos intermediários, o parlamento pode ter algum poder de alterar a programação. O ponto central, contudo, é que o núcleo duro da programação é definido no âmbito do Executivo. Deduz-se, pois, o papel secundário do Congresso em matéria orçamentária.

Com o orçamento impositivo, teria de haver uma mudança profunda de enfoque. Não há muito sentido em se falar de orçamento impositivo sem mudar a responsabilidade pela programação. Um Congresso que não faz a programação não tende a ter muito interesse em obrigar que ela seja integralmente cumprida. É natural que o Poder Executivo possa não a cumprir integralmente por alguma razão superveniente.

Com efeito, adotar o orçamento impositivo implica, essencialmente, transferir a maior responsabilidade de programar o orçamento para o Congresso. É a situação dos Estados Unidos, país exemplo de um parlamento que exerce o principal papel no processo de destinação das despesas públicas. O seu parlamento é, de longe, o mais forte do mundo em matéria orçamentária (Organization for Economic Cooperation and Development – OCDE, 1996).

É de se esperar, portanto, que quem programa o orçamento exija que ele seja cumprido, tal como acontece nos Estados Unidos. Situação diversa é a dos demais países em que a programação orçamentária é essencialmente uma peça do Poder Executivo. O parlamento, *grosso modo*, apenas toma conhecimento dela e a autoriza. As modificações que são feitas, em geral pequenas, não alteram a essência da proposta do Executivo.

Tornar o orçamento impositivo, portanto, implica uma modificação ainda mais profunda que a exigência de implementação integral da programação aprovada. Implica a mudança sobre quem decide a programação, passando o eixo de decisão para o parlamento. Se a decisão sobre o que e quanto se gastar for tomada no âmbito do Executivo, cabendo ao Congresso apenas dar a autorização, retira-se substancialmente o incentivo de se exigir o implemento integral.²

6.2 Relações de poder

Para fins de raciocínio, considere a aprovação de um modelo intermediário de orçamento impositivo, isto é, que exigisse a autorização do Congresso Nacional para que determinado crédito orçamentário não fosse executado. De imediato, haveria fortalecimento do Poder Legislativo. Afinal, uma decisão que, atualmente, é tomada unilateralmente passaria a depender de autorização de outro Poder, o que envolveria, naturalmente, negociações. Em contrapartida, haveria enfraquecimento do Poder Executivo, pois o orçamento autorizativo acaba por ser um forte instrumento de barganha nos momentos de votações importantes no Congresso, conforme noticiam amplamente os jornais do País.³

Os parlamentares de oposição também seriam beneficiados, já que o Executivo não poderia mais decidir a implementação de uma obra de acordo com o apoio ou não de determinado parlamentar. Assim, as emendas individuais seriam executadas independentemente do partido do legislador. Como todos os parlamentares têm direitos a tais emendas, num valor fixo, independentemente de pertencerem à maioria ou à minoria, os direitos das minorias e da oposição estariam mais preservados.

Um resultado também importante é que os parlamentares de apoio ao governo perderiam vantagens que ora desfrutam em relação aos de oposição. Suponha dois deputados federais de um mesmo estado da Federação. No atual modelo, quem apóia o governo terá muito mais possibilidades de levar recursos federais para seu estado, por meio de suas emendas. O de oposição, em contrapartida, terá mais dificuldades. Portanto, a sobrevivência política do primeiro tende a ser mais fácil que a do segundo.

Com efeito, a adoção do orçamento impositivo não é neutra dentro do parlamento. Se for verdade que o parlamento como um todo aumenta o seu poder, há parlamentares que perderão posição relativa a outros parlamentares.

Haveria, ainda, necessidade de modificações no processo decisório de elaboração do orçamento. Considerando-se que o Congresso teria mais poder,

2. A existência de propostas para obrigar a execução integral apenas das emendas dos parlamentares (como, por exemplo, a PEC nº 481, de 2001) é sintoma desse fato.

3. O trabalho de Pereira e Mueller (2002) analisa de forma sistemática a utilização do orçamento público como instrumento de barganha.

teria obrigatoriamente mais responsabilidade na apuração de eventuais erros e omissões nas receitas e despesas obrigatórias. Também o processo de autorização para a anulação de determinado crédito teria de ser rápido, sob pena de ficar sem efetividade a exigência. Suponha que o Executivo solicite tal autorização. Naturalmente, não implementará o crédito até que o Congresso se posicione. Portanto, a demora de deliberação por parte do Congresso acabaria por implicar a não-execução, conforme havia solicitado o Executivo. O projeto do senador Antônio Carlos Magalhães, por exemplo, prevê que a autorização para cancelamento é automática caso o Congresso não delibere em 30 dias.

Em termos internacionais, o Brasil tornar-se-ia um dos países em que o parlamento tem mais influência em matéria orçamentária, comparando-se aos Estados Unidos. Ter mais poder em matéria orçamentária implica aumento de poder de uma forma geral. Assim, o Congresso brasileiro seria muito fortalecido.

Essas considerações permitem perceber as dificuldades para uma modificação institucional dessa natureza. Tornar o orçamento impositivo implicaria profundas mudanças nas relações de poder entre Executivo e Legislativo, e no âmbito do próprio Legislativo. Parece improvável que os beneficiários do atual sistema apoiem mudanças que reduzam os mecanismos que lhes asseguram a prevalência no processo. Como eles detêm a maioria, é fácil antever as dificuldades de aprovação no atual contexto.

7 O ORÇAMENTO IMPOSITIVO SERIA BOM PARA O BRASIL?

Avaliar se algo é bom ou ruim envolve, necessariamente, juízos de valor. Quando se trata de escolhas sociais, importa saber se uma política vai deixar a sociedade em situação melhor ou pior. Se a escolha acarreta dar mais de determinados bens para todos, sem reduzir bens de outros, significa uma melhora social. Raramente, mudanças são dessa natureza. Em geral, as modificações implicam mais de alguns bens e menos de outros ou mais para alguns grupos e menos para outros. Analisam-se, pois, algumas variáveis que sofrerão impacto com o orçamento impositivo.

O orçamento impositivo, como foi comentado, implica maior democratização do processo orçamentário. Certamente, a maior parte da sociedade atribui valor positivo para o aumento da democracia na alocação de recursos públicos. Com ele, o Congresso, no qual, ao contrário do Poder Executivo, está representado todo o povo, e não apenas a maioria, teria mais influência sobre a destinação dos recursos públicos.

Contudo, no atual sistema político-eleitoral brasileiro, com os problemas de ausência de fidelidade partidária, de excesso de partidos políticos com representação no parlamento, entre outras dificuldades, o orçamento impositivo

poderia ser um fator de imobilismo, de obstáculos para a implementação de uma agenda para o país. Afinal, como se comentou, a implementação seletiva do orçamento acaba por ser um importante instrumento de governabilidade. Sem ele, poderia haver óbices adicionais para a aprovação de emendas constitucionais, de projetos de lei, de medidas provisórias, enfim, dos projetos de poder que o Presidente da República tem.

Há, assim, que se ponderar os pesos das duas variáveis. Para diminuir os efeitos negativos de um possível imobilismo, seria importante que o orçamento impositivo viesse acompanhado de outras mudanças institucionais, tais como, a reforma política e a eleitoral. Por meio delas, apoios que formassem maioria no Congresso Nacional poderiam ser obtidos independentemente de execução maior ou menor de emendas dos parlamentares ao orçamento. Com efeito, se um partido está apoiando o governo, este conta com aqueles votos, independentemente de barganhas pontuais. É o resultado da disciplina partidária.

Pode-se argumentar que, independentemente da reforma política e da eleitoral, o presidencialismo brasileiro dispõe de outros mecanismos que evitariam o imobilismo. É o caso da distribuição de cargos no governo, dos próprios instrumentos legislativos, como a medida provisória e o pedido de urgência de projetos de lei importantes – ambos com poder de trancar a pauta do parlamento –, e dos instrumentos de convencimento parlamentar por meio de pressão da mídia, quando se trata de projetos do Executivo em que se argumenta que há interesse nacional, etc. O orçamento autorizativo seria apenas mais um entre outros mecanismos de que o governo dispõe. Talvez seja o caso, mas é difícil chegar a tal conclusão. Os estudos empíricos (Pereira e Mueller, 2002) sugerem, como o noticiário político vem há muito comentando, que a importância da execução das emendas parlamentares como elemento de formação de maiorias no Congresso Nacional é crucial.

Algumas sociedades adotariam o orçamento impositivo, independentemente de eventuais dificuldades de implementação de agenda. São sociedades que atribuem grande valor a uma maior participação dos diferentes representantes do povo no processo orçamentário. Outras, talvez com problemas muito urgentes para solucionar, preferem menos democracia a perderem velocidade nas decisões. O Brasil parece estar mais para o segundo caso do que para o primeiro.

8 COMENTÁRIOS FINAIS

Este trabalho procurou definir o orçamento impositivo, o seu alcance, as propostas de implantação em tramitação no Congresso Nacional, as implicações que sua adoção pelo Brasil traria e as dificuldades de implementação.

Duas observações gerais são cabíveis. A primeira é que o orçamento impositivo não é algo comum a todos os sistemas democráticos do mundo. Na verdade, é mais exceção do que regra – os Estados Unidos são o país exemplo de tal sistemática. A segunda é que, para implementá-lo no Brasil, muitos obstáculos terão de ser removidos. Com um presidente da República com maioria no Congresso Nacional, é muito difícil a idéia prosperar, pois a execução seletiva do orçamento é um importante instrumento de governabilidade e de convencimento para apoio em matérias de interesse do Poder Executivo. Haveria possibilidade se, como comentado, viesse acompanhada de profundas mudanças no sistema partidário e eleitoral, a fim de garantir maiorias mais sólidas no Congresso.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE). Budgeting and policy making. **Sigma making**, n. 8. Paris, 1996.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento estratégico em coalizões presidencialistas: as relações entre executivo e legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Dados**, v. 45, n. 2, 2002.

SHICK, A. **Contemporary approach to public expenditure management**. World Bank Institute – governance, regulation and finance division. 1. ed. 1998.

