ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Título do capítulo	REFORMA ORÇAMENTÁRIA E CONSOLIDAÇÃO FISCAL
Autores (as)	Fernando Rezende
DOI	-

Título do livro	**Desafios da Nação: artigos de apoio**
Organizadores (as)	João Alberto De Negri Bruno César Araújo Ricardo Bacelette
Volume	1
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2018
Edição	-
ISBN	978-85-7811-323-0
DOI	-

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **Ipea** 2018

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: https://www.ipea.gov.br/portal/coluna-5/central-de-conteudo/busca-publicacoes

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

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

CAPÍTULO 5

REFORMA ORÇAMENTÁRIA E CONSOLIDAÇÃO FISCAL

Fernando Rezende[1]

1 INTRODUÇÃO

1.1 O processo orçamentário na Constituição de 1988: intenções e realidade

De acordo com o disposto no art. 165 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), o processo orçamentário deveria estar amparado em um plano plurianual (PPA) – com um horizonte temporal de quatro anos, que balizaria as prioridades e metas para os três últimos anos de um novo mandato presidencial – e em uma Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que guiaria a elaboração, discussão e aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA) para o respectivo exercício financeiro.

A grande novidade do novo arcabouço constitucional que passaria a regular os trabalhos de elaboração do orçamento foi a instituição da LDO. No vácuo da não aprovação da lei complementar prevista no parágrafo 9º do art. 165 da Constituição, o PPA nasceu com um vício de origem que vinha da prática adotada no regime militar, que elaborava planos quadrienais de desenvolvimento que cobriam o período correspondente ao segundo ano de mandato do novo presidente e estendia-se ao primeiro ano de mandato do sucessor. Com a redemocratização, essa regra, se aplicada com rigor, faria com que o primeiro ano do mandato do sucessor, exatamente aquele em que o novo mandatário trataria de impor sua marca, se passasse sob a égide de um plano elaborado pelo antecessor, o que implicava a impossibilidade de a LDO ajustar-se ao PPA logo no início de uma nova administração.

Uma questão adicional também impunha limitações ao novo governante. De acordo com o estabelecido no texto constitucional, a LOA não poderia incluir qualquer investimento com duração superior a um exercício financeiro que não estivesse explicitamente contemplado no PPA. Assim, o PPA limitaria o poder do sucessor por todo o mandato caso ele fosse observado com rigor, e essa situação resultou na prática de inchar o PPA, que se transformou em um imenso catálogo de programas e ações. Isso trouxe também diversas alterações anuais no PPA, a fim de abrir espaço à inclusão de novas iniciativas na elaboração dos orçamentos. Portanto, em vez de o orçamento se ajustar ao planejamento, é este que se ajusta

1. Professor da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas (Ebape/FGV).

àquele, invertendo a lógica do processo orçamentário. Ademais, como o PPA do novo governo só seria conhecido após o encaminhamento e a aprovação da LDO para o segundo ano do novo mandato, ficava inviabilizada a ideia de que as diretrizes orçamentárias tivessem como referência o plano, na primeira metade desse mandato.

A grande novidade foi desperdiçada logo no início, pois a primeira LDO, aprovada pelo Congresso em 1990,[2] já demonstrava o afastamento que ela exibia do espírito que animou sua criação. A divisão do processo orçamentário em dois momentos tinha o propósito de antecipar o debate político sobre diretrizes, prioridades e metas para a alocação dos recursos que estariam disponíveis no respectivo exercício, tendo em conta as previsões para as receitas orçamentárias, de modo a evitar que essa etapa do processo ficasse comprometida com o excesso de detalhes, deixando para a etapa de elaboração da LOA a tarefa de detalhar os programas e as ações a serem executados, para que as diretrizes e metas para o próximo exercício financeiro fossem atendidas.

A conturbada trajetória da conjuntura política e econômica da primeira metade da década de 1990 também não ajudou a encontrar o caminho para colocar em prática a novidade introduzida na legislação orçamentária. A crise política que levou ao *impeachment* do presidente Collor de Melo e os sucessivos fracassos das primeiras tentativas de domar a inflação concentraram as atenções de todos, contribuindo para que as novidades introduzidas pela constituinte no campo orçamentário apenas aumentassem a burocracia exigida para o cumprimento das normas legais. No vácuo deixado pela desatenção à exigência de elaboração de uma nova lei de finanças que substituísse a Lei nº 4320/1964, a LDO foi assumindo esse papel.

Um novo acontecimento contribuiu para consolidar esse papel. A crise econômica do final dos anos 1990 exigiu medidas duras para evitar que o sucesso do Plano Real fosse ameaçado, consubstanciadas na fixação de metas anuais para o resultado primário do setor público, de modo a reverter a trajetória ascendente de endividamento público, pois, com a posterior aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), tornou-se necessário reforçar dos meios utilizados para controlar a execução das despesas. Daí em diante, além de ser o veículo utilizado para fixar a meta para o resultado primário do setor público, a LDO foi incorporando dispositivos para regular o processo de execução das despesas, visando assegurar o cumprimento das metas fiscais, desviando-se cada vez mais das intenções originais.

2. A Lei nº 7.800, de 10 de julho de 1989, que trata da LDO para o ano de 1990, estabeleceu o modelo que vem sendo adotado desde então. Este modelo foi sendo progressivamente deturpado ao longo do tempo, ficando cada vez mais distante das intenções que levaram à adoção deste instrumento legal na CF/1988. A abrangência de uma LDO pode ser medida pelo número de artigos (128), distribuídos em dez capítulos, ao longo de 75 páginas, fora os anexos contidos, na LDO de 2015.

Uma consequência não destacada da desconsideração aos propósitos de uma LDO foi a incapacidade de lidar com os problemas decorrentes da elevada rigidez da despesa. Na prática, o modelo de execução da despesa descolou-se da etapa de elaboração e aprovação do orçamento, criando uma situação que gera comportamentos distintos por parte das instituições encarregadas dessas tarefas. Quem cuida das atividades relacionadas à elaboração e aprovação da proposta orçamentária sofre pressões internas e externas para acomodar mais gastos em um espaço inexistente, o que incentiva a busca de meios para viabilizar essa operação, seja sobre estimativa de receitas (ordinárias e extraordinárias), seja sobre expansão do endividamento. Por seu turno, quem se incumbe da tarefa de zelar pelo cumprimento das metas fiscais aperta o controle sobre a execução das despesas, postergando o pagamento daquilo que não exibe o selo de despesa obrigatória. O resultado desse embate é a busca por parte daqueles que têm um lugar garantido no orçamento de meios para sustentar ou ampliar seu espaço, enquanto os que não contam com essa garantia procuram obter alguma proteção, ainda que precária.

Um caso extremamente relevante destaca-se a esse respeito. Refiro-me à luta da saúde para evitar as sucessivas perdas que o setor acumulou no âmbito da repartição dos recursos da seguridade social. Na criação desse regime, estabeleceu-se que a saúde deveria ficar com 30% das receitas das contribuições para a seguridade social até que uma lei complementar regulamentasse essa questão, o que nunca ocorreu. Com a progressiva ampliação das despesas com os benefícios previdenciários e assistenciais, essa porcentagem nunca foi alcançada e foi progressivamente reduzida, fazendo com que seus defensores buscassem novos meios para evitar as crescentes perdas, primeiro com a criação da Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF), e, mais recentemente, com a aprovação da emenda constitucional que vincula 15% das receitas correntes líquidas do governo federal a gastos no setor.[3]

Outra iniciativa com menos peso, mas com efeitos não desprezíveis para o controle das contas públicas, foi a adoção de um procedimento conhecido como imunidade ao contingenciamento de despesas inscritas no orçamento. As despesas imunes ao contingenciamento são especificadas na LDO, que inclui uma extensa lista delas em um anexo. Esse ato torna obrigatório o empenho dessas despesas antes do encerramento do exercício e sua posterior inclusão em restos a pagar.[4]

À medida que o volume de restos a pagar cresce, aumenta a dificuldade dos encarregados de controlar a execução da despesa para exercerem seu papel, pois se torna necessário administrar uma situação em que os recursos financeiros disponíveis

3. A Emenda Constitucional (EC) nº 86/2005 define essa porcentagem a ser atingida em 2020.
4. O Anexo II da LDO para 2016 relacionou 63 espécies de despesas que não poderiam ser objeto de limitação de empenho por serem obrigações constitucionais ou legais da União.

para pagar as despesas não obrigatórias do exercício corrente competem com pressões para liberar o pagamento de despesas acumuladas de exercícios anteriores. Uma parte importante dessas, que tratam de despesas de custeio e investimento em saúde e educação, terá que ser obrigatoriamente paga. Ao concentrar o foco das atenções na meta para o resultado primário, o modelo de execução orçamentária deixou de se preocupar com o desequilíbrio nas prioridades da nação e com a atenção às questões que afligem boa parte da população brasileira, criando distorções que precisam ser agora corrigidas.

2 A PERDA DE QUALIDADE DO ORÇAMENTO E AS BARREIRAS AO AVANÇO DA CONSOLIDAÇÃO FISCAL

2.1 Distorções orçamentárias e desequilíbrios fiscais: onde estão as conexões?

Com o passar do tempo, as causas do agravamento dos desequilíbrios fiscais foram sendo esquecidas e as atenções se voltaram para a adoção de meios para lidar com seus efeitos. A fuga da realidade alimentou a ilusão de que as dificuldades para cumprir as metas fiscais eram passageiras e que bastaria a economia recuperar taxas de crescimento econômico compatíveis com o potencial do Brasil para a situação voltar ao normal. Todavia, as raízes que alimentam os desequilíbrios são profundas e não perdem a força mesmo em um clima adverso por dois motivos principais: a acumulação de direitos pré-assegurados sobre as receitas públicas e a natureza das regras que garantem o usufruto desses direitos por parte de um grupo privilegiado de beneficiários.

O processo de acumulação de direitos sobre o orçamento não é recente. Ele data do início do século passado, com a adoção das primeiras medidas voltadas para a instituição de direitos previdenciários e a vinculação de porcentagens da receita orçamentária a gastos em educação, tendo adquirido muita força com a desatenção à possibilidade de a combinação de medidas adotadas em 1988 gerar efeitos não antecipados na capacidade de os governos sustentarem a disciplina fiscal (Rezende, 2015).

Onde está a origem desta desatenção? Na não antecipação da armadilha que as mudanças processadas no campo tributário e no federalismo fiscal criariam para a capacidade de o governo federal enfrentar crises econômicas que exigissem medidas duras para ajustar as contas públicas e preservar a estabilidade monetária.

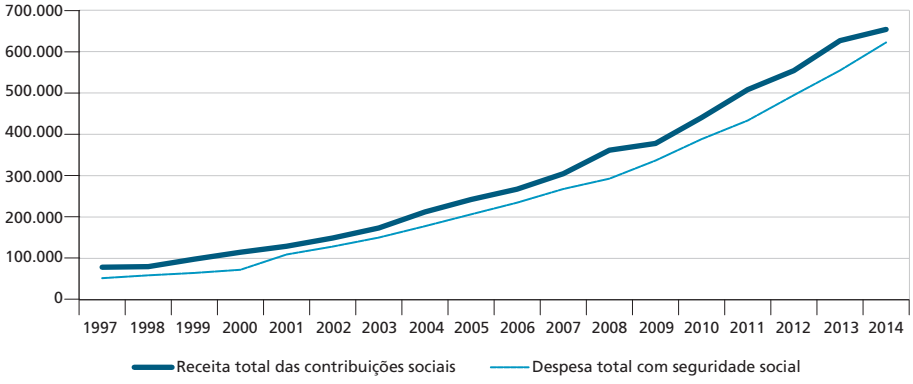
Em que consiste essa armadilha? No estreitamento do espaço para reduzir despesas em razão da expansão dos direitos individuais sobre o orçamento. Esta expansão é viabilizada pela dualidade tributária originada da instituição de contribuições exclusivas para o financiamento da seguridade social e pela trava interposta a iniciativas para aumentar as receitas de impostos em decorrência da obrigação

de repassar quase a metade da arrecadação de impostos a estados, municípios e fundos de desenvolvimento regional.

Não demorou muito para que as implicações dessa armadilha fossem percebidas, mas ainda era muito cedo para que ela fosse publicamente reconhecida e iniciativas fossem geradas para desarmá-la. Na velha tradição nacional de buscar paliativos a fim de adiar o enfrentamento de questões consideradas difíceis de encarar, a opção foi ignorar as consequências da decisão de acioná-la mediante a aprovação de uma emenda constitucional apropriadamente intitulada à época de Fundo Social de Emergência, que inaugurou a prática de desvincular 20% das receitas da União para atender às exigências de atendimento da meta fiscal.5

As implicações dessa decisão foram exaustivamente exploradas em Rezende, Oliveira e Araújo (2008), em que já se advogava a necessidade de implementar uma reforma fiscal abrangente. No entanto, a disposição de adotar as medidas requeridas para enfrentar esse dilema nunca se manifestou, permitindo que o "efeito cremalheira" – expressão cunhada naquele momento para designar as consequências da sucessiva repetição dessa prática – continuasse contribuindo para a sustentação de um inesperado casamento do ajuste fiscal com a expansão dos gastos sociais, um casamento cuja duração contribuiu para ajudar a pôr de lado qualquer intento de desarmar a armadilha em tela.

GRÁFICO 1
O efeito cremalheira: contribuições sociais e despesas da seguridade social (1997-2014)
(Em R$ milhões)



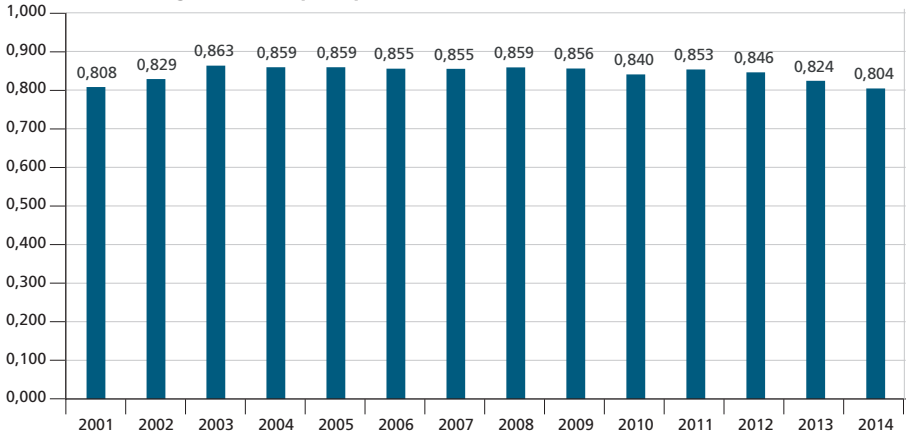
Fonte: Instituto Brasileiro de Economia (Ibre)/Fundação Getulio Vargas (FGV).
Elaboração: Gustavo Almeida.

Ao longo de todo o período que sucedeu à sanção desse casamento, a rigidez das despesas acompanhou o crescimento da carga tributária, exibindo uma clara

5. Emenda Constitucional de Revisão nº 1/1994. Nas sucessivas prorrogações, a desvinculação foi excluindo outros tributos da base. Para mais informações, ver Rezende (2016).

imunidade a oscilações no ciclo econômico, sem que as razões disso tenham sido expostas com clareza. Os índices tradicionais de rigidez[6] praticamente não se alteram durante o período 2003-2012, retornando ao ponto de partida em 2014.

GRÁFICO 2
Índice de rigidez da despesa primária (2001-2014)



Fontes: Ibre/FGV, Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e Secretaria do Tesouro Nacional (STN).
Elaboração: Gustavo Almeida.

O aprisionamento na mencionada armadilha desencadeou a adoção de medidas adicionais, e a dependência de receitas extraordinárias foi uma delas. Mesmo nos momentos em que a receita tributária ganhava fôlego com os surtos de crescimento econômico, o governo federal continuou dependendo do ingresso de receitas extraordinárias para fechar as contas, visto que as despesas obrigatórias cresciam junto com o produto interno bruto (PIB) e mantinham a taxa de investimentos públicos em níveis extremamente baixos. A outra providência adotada para evitar a ocorrência de crises foi o engavetamento de despesas, que no jargão orçamentário corresponde ao acúmulo de despesas não pagas e inscritas nos chamados restos a pagar.

O foco no alcance da meta para o resultado primário ajudou a consolidar essa prática. Esgotadas as possibilidades de atender às metas estabelecidas com as receitas disponíveis, a opção passava a ser o não pagamento de despesas empenhadas, o que ocorreu com intensidade a partir de 2007. Pior, boa parte das despesas não pagas no respectivo exercício financeiro e acumuladas nessa rubrica orçamentária

6. Esses índices medem a relação entre a soma dos gastos com o pagamento de direitos individuais assegurados por lei e o total da despesa primária do exercício.

refere-se a despesas de custeio e de investimento em educação e saúde, que a rigor seriam obrigatórias, mas que não são oficialmente incluídas nessa categoria.[7]

O volume de recursos acumulados em restos a pagar transformou-se em outra fonte de problema para a gestão fiscal, tendo em vista que o respectivo montante alcançou níveis equivalentes ao total das chamadas despesas discricionárias, isto é, a parcela das despesas sobre as quais o governo dispõe de algum controle para adiar o pagamento. Em outras palavras, o responsável pelo controle sobre a execução da despesa enfrenta a dura tarefa de ter duas contas a pagar – a do orçamento do ano e a de orçamentos passados – com recursos que dariam para pagar somente uma delas. As implicações disso para a qualidade da gestão pública nunca foram devidamente reconhecidas. À medida que cresce a conta de despesas a pagar, cresce a incerteza dos gestores das políticas que tratam da prestação de serviços públicos à população com respeito à liberação dos recursos contemplados no orçamento do exercício e de contas acumuladas em anos anteriores. Um efeito complementar ao anterior, intitulado de efeito bumerangue, repercute por toda a administração, com consequências severas para a eficiência dos serviços prestados, pois os gestores responsáveis por eles não conhecem e nem controlam seu fluxo de caixa.

Na perspectiva macroeconômica, o problema se resolve no curto prazo pela busca de novas fontes de receitas extraordinárias e pelo recurso a práticas não recomendadas para esconder o real tamanho dos desequilíbrios, a exemplo das medidas adotadas no passado recente, que vieram a ser publicamente conhecidas como pedaladas fiscais, todavia, o resultado dessa opção é desastroso. Mesmo considerando uma medida restrita de rigidez, as receitas correntes já não são suficientes para suprir o pagamento das despesas obrigatórias. A gravidade da situação é ainda maior quando fica claro que, considerando todos os compromissos assumidos pelo governo, não haveria mais condições de esconder a realidade de que as medidas adotadas já não são suficientes para manter a situação sob controle (gráfico 3).

7. A explicação para esse fato está na existência de uma regra pela qual o cumprimento da vinculação constitucional de despesas a esses setores se dá pelo empenho dos recursos e não pelo efetivo pagamento.

BOX 1
O efeito cremalheira

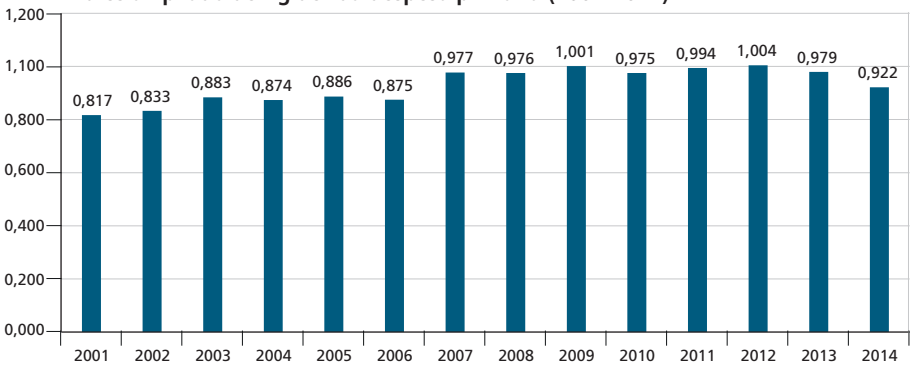
A natureza do ajuste fiscal promovido desde 1999 gera um efeito cremalheira que se manifesta da seguinte maneira: a cada aumento na arrecadação de contribuições sociais para sustentar o ajuste fiscal, cresce a receita vinculada à seguridade social em volume que corresponde a 80% desse aumento (20% é 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 *superavit*, 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 bumerangue: 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., que tornam a gestão pública extremamente ineficiente e comprometem a adoção de iniciativas para apoiar o ajuste fiscal em corte nos gastos não obrigatórios. Com isso, novos aumentos de receita, que aumentam o engessamento, são exigidos.

Elaboração do autor.

Se incluirmos no cálculo da rigidez outros compromissos e obrigações assumidos em convênios – que estabelecem o repasse de recursos do orçamento federal a estados e municípios –, o pagamento de subsídios a operações financeiras e os restos a pagar de despesas obrigatórias, o grau de rigidez do orçamento já alcançaria o total da despesa primária.

GRÁFICO 3
Índice ampliado de rigidez da despesa primária (2001-2014)



Fontes: Ibre/FGV, SOF e STN.
Elaboração: Gustavo Almeida.

2.2 A rigidez da despesa e o caráter do orçamento

Conforme mencionado no início deste texto, a recusa em enfrentar o debate das medidas necessárias para desativar a armadilha fiscal contribuiu para a consolidação de uma situação particular na qual o processo orçamentário e o modelo de execução da despesa ocorrem em planos distintos. Para fazer frente aos problemas gerados por essa situação, a sobre-estimativa de receitas ordinárias e as expectativas de ingresso de receitas extraordinárias acabam se constituindo na única saída disponível, o que repercute sob a forma de maiores exigências para conter a execução da parcela não obrigatória das despesas e acumular restos a pagar para evitar que as metas fiscais sejam descumpridas. Nesse processo, a parcela do orçamento que trata das despesas não obrigatórias assume um caráter autorizativo, isto é, sua execução fica sujeita à disponibilidade de recursos financeiros para ser efetivada.

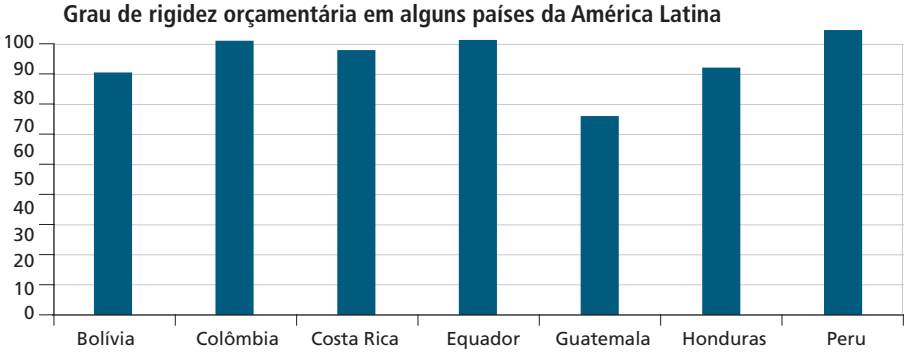
Cumpre notar que esse fato não constitui uma particularidade do caso brasileiro, pois Cetrángolo, Jimenez e Castillo (2010) mostram resultados muitos semelhantes ao caso brasileiro com relação ao grau de inflexibilidade das despesas, ainda que adotem procedimentos distintos para aferir o grau de rigidez e apresentem explicações diferentes para o mesmo fenômeno. Nos sete países analisados, apenas a Guatemala apresentou um grau de inflexibilidade inferior a 80%, e em três deles – Peru, Colômbia e Equador –, este índice supera os 90% (gráfico 4). Ao comentar os resultados, os autores chamam atenção para a importância de buscar explicações para a rigidez orçamentária, pois cada caso encerra particularidades que não permitem buscar uma solução universal para lidar com esse problema.

A principal consequência do elevado volume de despesas obrigatórias que sufocam o orçamento é a perda de sua qualidade. Os cinco atributos essenciais de um orçamento de qualidade – credibilidade, previsibilidade, equilíbrio, efetividade e visibilidade – deixam de ser atendidos à medida que a perda da credibilidade das previsões compromete o equilíbrio e gera insegurança nos agentes econômicos, enquanto a ausência de previsibilidade na liberação dos recursos limita a ação dos gestores públicos, comprometendo a efetividade das decisões, e o encurtamento do horizonte temporal da política fiscal não gera confiança na capacidade de o Estado dar continuidade a políticas essenciais à sustentação do crescimento econômico. A decorrente desarmonia do conjunto ofusca sua visibilidade.

O foco na ótica macroeconômica dos desequilíbrios fiscais ofuscou outra face deles: a que expressa o desequilíbrio nas prioridades orçamentárias. O mencionado acúmulo de direitos pré-assegurados sobre o orçamento, conjugado aos efeitos da armadilha originada em 1988, contribuiu para o encolhimento do espaço ocupado pela saúde no orçamento federal, a inexistência de condições para uma ação efetiva da União no campo da segurança pública e a virtual expulsão do orçamento federal de ações necessárias para evitar a deterioração da infraestrutura

urbana. Ademais, com o desaparecimento da poupança pública, a sustentação de investimentos estratégicos para o crescimento econômico ficou na dependência de recursos extraordinários e do acesso ao crédito, sem contar com as condições necessárias para evitar o repetido descumprimento do cronograma das obras e evitar os custos decorrentes do atraso na conclusão dos projetos.

GRÁFICO 4
Grau de rigidez orçamentária em alguns países da América Latina



Fonte: Cetrángolo, Jimenez e Castilho (2010).

Acresce o fato de que as preocupações com a face macroeconômica dos desequilíbrios fiscais limitam-se à adoção de medidas para cumprir a meta fiscal para o ano em curso. Afora o cumprimento das formalidades previstas na LRF, com respeito a previsões para o médio prazo, na prática, o que é realmente válido é o marco estabelecido para o resultado primário anual. O médio e o longo prazos permanecem ancorados na ilusão de que os problemas são passageiros e que a fé no potencial da economia brasileira é suficiente para garantir o sono dos brasileiros.

2.3 Por que está na hora de mudar?

A dificuldade em aprovar as reformas que precisam ser feitas para reduzir a rigidez do orçamento leva a situações em que o governante se vê forçado a mudar frequentemente de posição. Com a revisão das expectativas de ingresso de receitas decorrente de um crescimento menor para a economia do que consta a LDO, volta à cena o anúncio de que será necessário aumentar impostos em 2017 para evitar uma maior contenção de despesas necessárias, mas não obrigatórias, sem descumprir a meta fiscal. No curto prazo, a reabertura dessa possibilidade ajuda a compor uma solução para o problema, mas concorre para reforçar a posição daqueles que resistem a avanços mais rápidos na direção da correção dos desequilíbrios estruturais do orçamento, além de poder esfriar os ânimos de empreender a reforma tributária que precisa ser feita para remover entraves à competitividade da economia e ao crescimento da arrecadação.

O que explicaria a dificuldade em reconhecer que estaria na hora de tratar da reforma orçamentária? E como aproveitar a oportunidade que a aprovação da EC nº 95/2016 abre para pôr o tema na agenda das reformas institucionais necessárias ao desenvolvimento do país? Essa oportunidade surge com a suspensão do efeito das vinculações constitucionais. Ao suspender as vinculações, a EC devolve ao debate orçamentário as decisões sobre as escolhas políticas que deverão definir as prioridades no marco de uma dupla restrição – a imposta pela meta para o resultado primário e a decorrente do teto para o total das despesas.

O que passará, então, a ocupar o centro das atenções nas discussões do jogo orçamentário? O conflito entre os recursos atribuídos ao pagamento de direitos individuais pré-assegurados sobre o orçamento e o montante necessário à cobertura dos gastos com o atendimento dos direitos coletivos dos cidadãos de acesso a serviços de educação, saúde, segurança, moradia etc., isto é, o debate deverá se concentrar na busca do equilíbrio no atendimento dos direitos sociais inscritos no capítulo VI da CF/1988.

Ao contrário das críticas proferidas por representantes de alguns movimentos sociais a respeito de prejuízos que a aplicação do teto traria para o atendimento dos direitos sociais, o que de fato irá ocorrer é a oportunidade de expor os desequilíbrios no atendimento desses direitos que ficaram escondidos por mais de duas décadas. Isso contribui, ademais, para que o debate sobre as reformas necessárias ocorra em um ambiente político distinto daquele em que as reformas são combatidas, por serem prejudiciais ao interesse dos trabalhadores.

A suspensão do efeito das vinculações derruba o argumento dos que se opõem à reforma da previdência alegando a inexistência de *deficit* nessa área, visto que, considerada a totalidade das receitas das contribuições sociais, o regime previdenciário não seria deficitário, ignorando as mudanças processadas desde o início desse regime, quando a intenção de instituir um regime solidário de financiamento para a previdência, a saúde e a assistência foi quebrada com a retomada, pela previdência da exclusividade, das contribuições sobre a folha salarial e com a expulsão da área da saúde, decorrente da ampliação das despesas com a previdência e da multiplicação de programas assistenciais. Como a vinculação à saúde estará suspensa, as despesas nessa área continuarão perdendo espaço no orçamento se as despesas com a previdência e a assistência social ocuparem a totalidade das receitas das contribuições sociais.

Com a aplicação das regras estabelecidas na EC nº 95/2016, a referência principal para o debate sobre as escolhas orçamentárias passará a ser a repartição da receita corrente líquida, independentemente de a fonte ser a receita de impostos ou a de contribuições. Dela destacar-se-ão, inicialmente, duas parcelas: a necessária ao atendimento da meta fiscal e aquela que será utilizada para cobrir a conta relativa

ao pagamento dos direitos individuais em face das regras estabelecidas na legislação que define o valor desses benefícios. A parcela restante corresponde ao montante que estará disponível para ser repartido entre todas as demais funções do governo e o que precisará ser destinado à realização de investimentos.

Nesse contexto, surge a oportunidade para avançar no desmonte da armadilha fiscal mencionada no início deste texto, com o reconhecimento da inutilidade de preservar um orçamento distinto para a seguridade social, pois não é necessário um orçamento específico para o pagamento dos direitos individuais e suas receitas já não amparam os gastos em saúde. Na prática, a preservação desse orçamento apenas constitui uma exigência que precisa ser formalmente cumprida. Com sua extinção, restaura-se o princípio da unicidade orçamentária, que fundamentou a reforma orçamentária de meados dos anos 1980 e daria um impulso adicional aos propósitos de abrir os debates sobre os desequilíbrios nas prioridades orçamentárias.

2.4 Mudanças recentes sinalizam a disposição de mudar

As primeiras providências adotadas pela nova equipe econômica na gestão do presidente Michel Temer incluíram medidas importantes para reverter a trajetória de perda de credibilidade do compromisso do governo federal com a responsabilidade fiscal, tendo em vista a necessidade de abortar a ameaça de descontrole do processo inflacionário e de conduzir a taxa de inflação de volta a padrões compatíveis com as metas em vigor.

As medidas mais importantes nessa linha foram a decisão de desnudar o tamanho do *deficit* fiscal previsto para 2016 e a adoção do compromisso de fazer com que a meta de um resultado negativo para o resultado primário daquele ano fosse cumprida, a despeito da forte queda nas receitas tributárias e das dificuldades encontradas para alcançar os valores previstos para o ingresso de receitas extraordinárias que, ao final, ficaram acima do previsto, abrindo espaço para liquidar parte dos restos a pagar acumulados.

As medidas adotadas para reverter as expectativas e evitar a repetição da prática de descumprimento das metas anunciadas foram duras, o que teria inclusive contribuído para agravar a recessão e tornado mais difícil uma saída mais rápida da crise que acomete a economia brasileira. Não obstante, o lado positivo dessa medida reside no fato de que ela marca o início de um processo de recuperação da credibilidade na capacidade de o governo executar o que foi prometido. O mesmo caminho foi seguido na elaboração da proposta orçamentária para 2017, que manteve a previsão de um *deficit* fiscal ainda elevado para esse ano, decorrente da continuidade de ocorrência de saldos negativos expressivos no regime de previdência. No entanto, um item específico da proposta – previsões otimistas para o crescimento do PIB – gerou visões pessimistas com respeito à sustentação

desse compromisso. Previsões para o crescimento da economia equivalentes a mais que o dobro das adotadas pelo mercado e por instituições independentes suscitaram análises pessimistas com respeito à possibilidade de a meta fiscal para 2017 ser cumprida, que vieram a ser confirmadas com o reconhecimento oficial de que será necessário recorrer ao aumento de impostos e ao contingenciamento de despesas para fechar a conta.

A esse respeito, convém, todavia, chamar atenção para o contexto vigente no qual a não materialização de expectativas quanto ao comportamento da receita pode levar a um maior rigor na execução das despesas. O cumprimento da meta fiscal não depende apenas de as previsões otimistas para o crescimento das receitas correntes e para a captação de receitas extraordinárias serem cumpridas, mas também do controle que será exercido sobre realização dos gastos. O contingenciamento de despesas ainda não foi abandonado e uma rigorosa observação bimensal do acompanhamento de receitas e despesas na forma prevista na LRF pode ser suficiente para alcançar o resultado.

Nas condições políticas vigentes, é possível atribuir ao otimismo da LOA para 2017 a percepção de que a criação de um espaço no orçamento continua sendo importante para sustentar o apoio que o atual governo tem recebido do Congresso, o que é fundamental para o avanço da agenda de reformas que vem sendo objeto de discussão. Vale a pena lembrar que a decisão de pagar em 2016 cerca de R$ 40 bilhões de despesas acumuladas na rubrica restos a pagar pode ter sido parte de uma estratégia a fim de abrir espaço para a posterior inclusão de parte das despesas previstas no orçamento de 2017 nessa rubrica, de modo a contribuir para o alcance da meta do resultado primário.[8]

Sinais positivos com respeito ao cumprimento do prometido em 2017 irão depender da observação dos resultados da execução orçamentária de 2017. É de se esperar que a atenção dos analistas irá se concentrar no exame dos dados a serem divulgados pela STN e em uma atenta leitura dos relatórios de execução financeira previstos na LRF.

Não basta, todavia, reafirmar o compromisso com a entrega do que foi prometido. É preciso dar um passo adiante para mudar o modelo de execução fiscal que se consolidou nas últimas décadas. Esse passo consiste no encaminhamento de medidas voltadas para a realização de uma reforma do processo orçamentário, conforme será visto na próxima seção.

8. A crítica feita à época em que foi anunciada a intenção de pagar despesas acumuladas em restos a pagar era de que isso aumentaria o espaço para maiores gastos em 2017, o que é correto, mas não significa que tenha que ser feito.

3 OBJETIVOS, RECOMENDAÇÕES E CAMINHOS DA REFORMA ORÇAMENTÁRIA

3.1 Ajuste e consolidação

As sucessivas revisões da meta fiscal deixam claro que ainda resta um longo caminho a percorrer no tocante ao que precisa ser feito para que o objetivo de promover a consolidação fiscal seja alcançado. No novo cenário fiscal para os próximos três anos, incorporado ao projeto da LDO para 2018, o governo reconhece o que vinha sendo sinalizado por especialistas e instituições independentes, com respeito a dificuldades para obter resultados mais rápidos para a eliminação do *deficit* primário das contas do setor público.

O aumento de R$ 50 bilhões na estimativa para o *deficit* primário de 2018, com a elevação para R$ 129 bilhões da meta fiscal para esse ano, reflete a dificuldade que o governo encontra para reduzir gastos em face dos elevados índices de rigidez da despesa exibidos na primeira parte deste texto. Com expectativas pouco favoráveis para o crescimento da arrecadação tributária e o reconhecimento de que não dá mais para depender de receitas extraordinárias para evitar o enfrentamento das causas da rigidez orçamentária, o caminho rumo à consolidação fiscal será árduo.

A revisão já era esperada, tendo em vista as mudanças adotadas pouco antes pelo governo para assegurar o cumprimento da meta fiscal para este ano. Apesar de gerarem desconforto e serem objeto de críticas, elas revelam uma importante mudança na atitude do governo, que busca reconhecer a realidade dos fatos e exibi-los com clareza. Isso é importante, mas não é suficiente: é preciso agregar novos elementos que possam contribuir para gerar um clima mais favorável à aprovação das reformas que se fazem necessárias para garantir o equilíbrio intertemporal das contas públicas.

Os novos elementos a que se refere o parágrafo anterior são aqueles que surgem com a iniciativa de promover uma reforma orçamentária que amplie o foco dos debates sobre os desequilíbrios fiscais para iluminar a outra face deles: aquela que exibe as disparidades no atendimento das prioridades sociais. Com novas lentes, torna-se possível enxergar outras distorções que ajudem a superar as restrições à aprovação das reformas com base em falsos prejuízos que as mudanças necessárias para equilibrar o orçamento trariam para a população menos favorecida e para os propósitos de reduzir as desigualdades sociais. Ademais, ressaltaria a necessidade de ampliar o foco para tratar também da consolidação fiscal.

A diferença no significado das duas palavras dá uma ideia precisa do que se pretende alcançar em cada caso: *ajuste* tem um caráter transitório que se mantém sob determinadas circunstâncias, e *consolidação* tem uma conotação diferente, pois o que está consolidado adquire rigidez e maior capacidade de resistir a mudanças conjunturais. Essa diferença se reflete na maneira como o assunto vem sendo tratado

no Brasil. O ajuste fiscal focaliza o curto prazo e incentiva o recurso a medidas pontuais que não fornecem a segurança necessária para resistir a intempéries; a consolidação demanda a reforma do processo orçamentário.

3.2 Reforma orçamentária: objetivos e recomendações

O principal objetivo de uma reforma do processo orçamentário é restaurar a essência de um orçamento de qualidade, que, conforme mencionado anteriormente, baseia-se na combinação de cinco elementos principais: *i)* credibilidade das previsões; *ii)* previsibilidade na execução; *iii)* efetividade das ações; *iv)* equilíbrio do conjunto e *v)* visibilidade das decisões. Nenhum deles isoladamente é suficiente para garantir um bom resultado, mas combinados compõem a mistura desejável para produzir os resultados esperados.

Nenhum deles é mais importante do que os outros, mas a precedência de alguns é fundamental para a qualidade da mistura. Primeiro, é preciso que as previsões, com respeito aos recursos que estarão de fato disponíveis e aos compromissos que precisarão ser atendidos, gozem de credibilidade. Sem isso, é impossível haver previsibilidade na execução, que é essencial à efetividade das ações. Reunidos, eles concorrem para o equilíbrio do conjunto e a visibilidade das decisões.

Acresce levar em conta que nenhum dos elementos apontados deve ser visto sob uma perspectiva temporal limitada a um exercício financeiro. A efetividade da maioria das ações contempladas no orçamento depende da continuidade das ações e, portanto, da previsibilidade com respeito à disponibilidade de recursos por um período necessário para que isso ocorra. Por conseguinte, a credibilidade das previsões também não deve se limitar a um ano, mas estender-se por um período compatível com a possibilidade de aferição da efetividade das ações.

Essas considerações remetem à questão da dupla dimensão do equilíbrio fiscal. Tanto no tocante ao equilíbrio agregado entre receitas e despesas quanto ao que diz respeito a equilíbrio nas prioridades orçamentárias, a perspectiva correta demanda um horizonte temporal ampliado, que focalize o equilíbrio intertemporal das contas públicas e o adequado balanceamento no atendimento das prioridades da população, isto é, tenha como objetivo a consolidação fiscal.

De certa maneira, como mencionado na primeira seção, o arcabouço constitucional que deveria regular o processo orçamentário brasileiro buscava seguir esse caminho, ainda que com algumas falhas que poderiam ter sido facilmente corrigidas. No entanto, como vimos, o fato de ele ter sido prematuramente abandonado não permitiu que isso viesse a ocorrer.

Uma importante falha do novo arcabouço legal foi a fórmula adotada para introduzir a regra do planejamento, que acabou se transformando em um orçamento

plurianual, sobrepondo-se aos prazos dos mandatos dos governantes. Nos debates da constituinte, a proposta para o PPA restringia-se aos investimentos, assemelhando-se aos orçamentos plurianuais de investimentos (OPIs) previstos anteriormente.[9] Ao estender o modelo de forma a incorporar os programas de duração continuada e a exigência de prévia inclusão no PPA qualquer projeto, obra ou despesa cuja execução se prolongue por mais de um exercício financeiro, esse plano assumiu a condição de um orçamento que passa a vigorar no segundo ano de um mandato e estende-se ao primeiro ano do seguinte.

O problema não está no fato de que o novo governante herdaria um orçamento elaborado pelo antecessor, o que é o que ocorre usualmente, mas sim no desvirtuamento da noção de um plano que deveria organizar o processo orçamentário com a definição das prioridades do novo governo, sua tradução em diretrizes orçamentárias que comporiam a LDO e o posterior detalhamento dos programas e ações direcionados para o atendimento dessas diretrizes na LOA.

A principal novidade instituída naquele momento, como vimos, foi a criação da LDO, e é por meio da restauração dos propósitos que motivaram a criação dessa lei que a reforma orçamentária deve começar. O texto constitucional não explicita a importância da credibilidade das previsões, mas ao estatuir que caberia à LDO estabelecer metas, prioridades, um programa de investimentos e uma política de financiamento das agências financeiras públicas, ficava implícita a necessidade de adotar parâmetros realistas nas previsões a serem utilizadas na posterior elaboração da LOA, bem como traçar um cenário de médio prazo para essas previsões, de modo a oferecer as condições necessárias à credibilidade das metas, ao equilíbrio nas prioridades e à execução dos investimentos, com base na previsibilidade das estimativas financeiras.

Para a credibilidade das previsões concorre o envolvimento de instituições e especialistas independentes na análise da conjuntura econômica e na elaboração de cenários fiscais para o médio prazo, de modo a dar transparência aos parâmetros utilizados na elaboração das previsões orçamentárias. Uma boa referência para a adoção desse procedimento é o modelo adotado na Alemanha, em que o governo alemão se reporta a um conselho independente de especialistas em economia para elaborar um relatório anual com previsões econômicas para o ano seguinte a serem utilizadas na realização das previsões de receita e na definição das prioridades de gasto. A instituição fiscal independente (IFI), instituída pelo Senado federal, pode colaborar no exercício desse papel.

Cabe ressaltar que não é necessário alterar as normas vigentes para que a sugestão de recuperar as intenções que motivaram a criação da LDO seja adotada. Para

9. Para mais informações, ver Afonso (1999).

isso, também contribui a retomada da iniciativa, em curso na Casa Civil, de levar adiante o projeto de aprovação de uma nova lei de finanças públicas para substituir a Lei nº 4320/1964. Esta nova lei permitiria corrigir o equívoco de transformar a LDO em uma lei de regramento do processo de elaboração e execução do orçamento, em face do vácuo deixado pela não aprovação da nova lei complementar prevista no art. 165 da Constituição.

Também é importante mencionar que um modelo semelhante ao desenhado em 1988 para o caso brasileiro foi adotado pela Suécia, na reforma orçamentária implementada naquele país na década de 1990. No modelo sueco, as decisões sobre as principais variáveis fiscais ocorrem no primeiro semestre com a aprovação da *Spring Fiscal Bill*, que orienta a elaboração da lei orçamentária anual a ser enviada ao Congresso no mês de outubro do mesmo ano. Essa reforma foi um marco importante das medidas adotadas à época naquele país para alcançar os propósitos de promover a consolidação fiscal.

A recuperação da LDO também se beneficiará da concomitante adoção de um regime de programação fiscal de médio prazo, na linha daquele que é mundialmente conhecido como um quadro de referência de médio prazo para as despesas públicas (*medium term expenditure framework* – MTEF). Projeções e despesas para um horizonte de quatro anos na linha do MTEF vão além de observar a necessidade de assegurar o equilíbrio intertemporal das contas públicas, sendo fundamentais também para a continuidade na execução dos investimentos, a previsão de recursos para custear a expansão de serviços públicos e para o acompanhamento das medidas adotadas a fim de corrigir desequilíbrios nas prioridades, ou evitar que eles aconteçam.

A recomposição da LDO trataria de concentrar nessa lei o estabelecimento das diretrizes e metas a serem observadas na LOA, com vistas à instauração de um processo que combine o atendimento da meta fiscal com a indicação do que precisará ser feito para recompor o equilíbrio nas prioridades orçamentárias em um horizonte temporal de médio prazo. Em paralelo, o cenário fiscal que forneceria o pano de fundo para o conteúdo dessa lei também alimentaria a elaboração e a revisão periódica do MTEF, permitindo que seja feito o acompanhamento desse processo e subsidiando decisões a serem adotadas nas sucessivas edições da LDO para manter ou corrigir o rumo traçado.

A oportunidade para levar adiante as medidas sugeridas aparece com a aplicação das regras da EC nº 95/2016, que institui o teto para o crescimento dos gastos. De início, este teto restringe o incentivo a superestimar as receitas, mas não elimina a necessidade de estabelecer as metas fiscais, por pelo menos duas razões. A primeira refere-se ao montante de restos a pagar acumulados, que inclui uma parte expressiva de despesas que a rigor teriam que ser executadas (educação, saúde,

previdência e assistência social), o que talvez possa ser parcialmente solucionado com a aprovação de alguma lei que viabilize uma solução mais rápida para o problema por meio do cancelamento de grande parte deles. A segunda tem a ver com o fato de que, sem alteração nas normas que regulam os reajustes dos valores nominais dos benefícios relativos a direitos individuais sobre uma parcela expressiva do orçamento, parte importante dessas despesas poderá subir acima da inflação, o que encolherá o espaço para a correção dos desequilíbrios nas prioridades. Isso significa que, no curto prazo, poderá haver pressão para acomodar outras despesas no orçamento, o que implicará em dificuldades para alterar o modelo de execução orçamentária vigente. Se for assim, será necessário definir um período de transição para a completa implantação do novo modelo.

Para que o objetivo de avançar na correção dos desequilíbrios nas prioridades contribua para impulsionar a reforma orçamentária, um prazo de transição para eliminar a discrepância entre as previsões orçamentárias e a execução da despesa não pode ser longo. Para isso, o estoque de despesas do passado que não puder ser cancelado deverá ser obrigatoriamente incluído na LOA, para permitir que seu pagamento seja feito, cabendo examinar a possibilidade de que esse montante não seja computado para fins de apuração do resultado primário nos primeiros anos, a exemplo da prática adotada no passado recente.

A recuperação da credibilidade das previsões orçamentárias propiciada pela restauração das intenções que levaram à adoção da LDO é fundamental para apagar a imagem que a população brasileira tem de seu orçamento: uma peça de ficção. Previsões realistas aproximam a liberação das verbas das autorizações de gasto contidas na LOA, na linha daquilo que advogam os defensores da ideia de um orçamento impositivo. Como imagem, a proposta do orçamento impositivo é importante para destacar a relevância desse instrumento e garantir o rigor necessário na elaboração da proposta e na aprovação da lei. Na prática, entretanto, é preciso ter em conta que, a despeito de todos os cuidados que puderem ser observados, as previsões orçamentárias são sujeitas a incertezas geradas por mudanças na conjuntura e por eventuais dificuldades na execução dos projetos, que não garantem a execução integral do que foi previsto. É preciso entendê-la, portanto, como um referencial importante para a qualidade do orçamento.[10]

A recomendação de enfatizar a importância da promoção de um debate que contribua para uma revisão periódica das prioridades orçamentárias traz à tona outra sugestão oriunda da Academia: adotar o chamado orçamento base zero. De novo, essa proposta deve ser vista como um referencial importante para o objetivo de evitar o congelamento da ocupação do espaço orçamentário por um grupo

10. Quanto maiores forem os direitos pré-assegurados sobre o orçamento, como é o caso do Brasil, maior é a dificuldade para que a execução do não obrigatório seja efetivada. Na prática, mais de quatro quintos do nosso orçamento é impositivo.

específico de membros da sociedade que, ao longo do tempo, adquiriram direitos sobre fatias generosas das receitas públicas e não permitem a renovação periódica de decisões sobre a alocação de recursos públicos para atender a mudanças na dinâmica socioeconômica do país.

Não se trata, obviamente, de propor que tudo comece de novo a cada ano, e sim de dizer que a cada ano tudo deve passar pelo crivo de uma revisão que busque avaliar o conjunto para responder a duas perguntas: do que está contemplado no orçamento, o que merece ter continuidade e talvez ser aperfeiçoado para dar melhores resultados? O que pode ser reduzido, ou eliminado, para abrir espaço a novas prioridades? É exatamente isto que a recuperação do espírito que levou à adoção da LDO pretende alcançar ao recomendar um debate político sobre as escolhas orçamentárias fundamentado em estudos que forneçam as bases para respostas a essas perguntas.

Estudos que visam subsidiar um debate sobre as escolhas orçamentárias vêm sendo adotados mundo afora, na linha do modelo desenvolvido na Inglaterra, com o propósito de realizar revisões periódicas dos programas e ações executados pelo governo, oferecer elementos para apoiar decisões de realocação de despesas e evitar o congelamento das prioridades de gasto – as chamadas *spending reviews*. No modelo original, uma comissão formada por especialistas independentes se encarrega de exercer esse papel.

Em apresentação feita no seminário internacional realizado na Fundação Getulio Vargas em 2015, o diretor-ajunto da Divisão de Orçamento e Despesas Públicas da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (Organization for Economic Cooperation and Development – OECD), Ronald Downes, mostrou que, inicialmente restrita a um grupo de países, a realização das *spending reviews* se disseminou em todo o planeta, estendendo-se a mais da metade dos países-membros dessa organização, com adaptações efetuadas para atender a particularidades e propósitos específicos de cada país (OECD, 2015). Alguns estudos dessa espécie são abrangentes e outros tratam apenas de alguns casos específicos. Também difere a solução adotada com respeito à natureza das instituições encarregadas da realização dos estudos, que nem sempre gozam da independência necessária para assegurar a qualidade do trabalho e a transparência das informações.

Na agenda da reforma orçamentária deve entrar também a recuperação do planejamento governamental. Nesse caso, não basta tratar de reformular o PPA, é necessário recuperar a ideia de um planejamento estratégico, cujo horizonte não se confunde com o de um plano de governo. Um plano estratégico deve indicar possíveis caminhos a serem trilhados para que a nação brasileira possa enfrentar com sucesso os desafios que se apresentam a fim de conciliar um processo de

crescimento econômico sustentado com a continuidade dos avanços alcançados na área social, e que se renovam com a velocidade das transformações em curso na economia e na política internacional.

É em um plano estratégico que se pode dar continuidade à execução das políticas essenciais ao enfrentamento dos desafios da nação e não à equivocada repetição de um plano que se transformou em um orçamento plurianual. Nem mesmo o governo que o elabora, no primeiro ano do seu mandato, observa o que nele está contido nos três anos que tem pela frente, muito menos o governante que o sucede no primeiro ano do respectivo mandato.

A rigor, o PPA buscou corrigir uma deficiência do antigo orçamento plurianual de investimentos, que pecava por não incluir as previsões de recursos que seriam necessários para custear novos serviços criados ou ampliar a capacidade de atendimento de serviços existentes, em decorrência de investimentos realizados em anos anteriores, mas desviou-se desse objetivo ao ampliar demasiadamente o seu foco.

Na citada memória dos trabalhos da constituinte no campo orçamentário, Afonso (1999) menciona que, dos três componentes do processo orçamentário, o PPA foi o que passou por maiores transformações ao longo das discussões que se sucederam no âmbito da comissão que tratou desse tema, com a progressiva ampliação de sua abrangência. No início, ele deveria tratar apenas dos investimentos, a exemplo do OPI. Na sequência, passou a tratar também das despesas deles decorrentes, o que reconhecia a necessidade de corrigir a deficiência do OPI e, na etapa final desse processo, passou a abranger todas as despesas de capital e os programas de duração continuada.[11] Tal decisão parece ter contribuído para a dificuldade em definir naquele momento o período de abrangência do plano que acabou sendo remetido a uma lei complementar.[12]

As sucessivas alterações na abrangência do PPA inviabilizaram seu principal objetivo: o de ser o marco inicial de um processo orçamentário que guiaria a elaboração da LDO e da LOA. Para que isso ocorresse, o plano deveria ser apresentado e aprovado antes, ou mesmo junto, com a LDO, de modo que as diretrizes fossem derivadas do plano e que servissem de referência para a elaboração do orçamento anual. Todavia, um plano de governo na forma que o PPA adotou não teria possibilidade de ser preparado em um prazo compatível com essa sugestão no primeiro ano de um novo governante. Seria necessário rever o seu conteúdo, que deveria

11. Curiosamente, pare ele, nas decisões que conduziram à ampliação da abrangência do PPA, uma ideia importante à época foi preservada: a que demandava a regionalização do orçamento. Restrita aos investimentos e a despesas dele correntes, a regionalização poderia ser vista como o atendimento de uma demanda das regiões menos desenvolvidas por transformar o orçamento em um instrumento de política regional, tendo em vista que, àquela altura, já se percebia o esgotamento do processo de redução das disparidades regionais.

12. O art. 35 do ato das disposições constitucionais transitórias (ADCT) estabeleceu que, até que a lei regulasse essa matéria, o PPA teria vigência no segundo ano do mandato do presidente eleito e se estenderia ao primeiro ano de mandato do sucessor.

ajustar-se à plataforma da campanha do vencedor das eleições presidenciais e resumir-se a definir os objetivos, as prioridades e as metas propostas para o período do respectivo mandato, em sintonia com a parte desse plano cuja execução estaria contemplada nas respectivas LDOs.

Ao rol das providências recomendadas para a restauração da importância do orçamento junta-se a proposta de extinção do orçamento da seguridade social. Com a ampliação das despesas com os benefícios previdenciários e sociais e a progressiva expulsão da saúde do condomínio em que foi abrigada originalmente, a ideia de um orçamento para a seguridade social deixou de fazer sentido, pois os direitos individuais que compõem a folha de pagamento da previdência e da assistência não dependem de garantias orçamentárias para serem pagos. Na prática, ele perdeu o sentido, e sua extinção é importante para recuperar o princípio da unicidade orçamentária que foi formalmente rompido em 1988. Também reforça essa proposta o fato de ela contribuir para expor na LOA o *deficit* da Previdência Social e provocar o debate sobre o financiamento do *deficit* durante a elaboração da LDO e da LOA.

3.3 Reforma orçamentária: o caminho

A reiteração do compromisso que o atual governo assumiu com a determinação de entregar o resultado prometido para a meta fiscal, ainda que às custas de causar ruídos no mercado financeiro, é um dado positivo a ser assinalado. O que fica claro nas sucessivas revisões das estimativas sobre o comportamento das contas públicas é a dificuldade de lidar com a herança de anos de descontrole no manejo da política fiscal e o reconhecimento do fato de que o caminho a ser percorrido para alcançar a consolidação fiscal é acidentado, sendo difícil antecipar com algum grau de segurança o prazo requerido para isso. Ao abrir mão de qualquer artifício para esconder a gravidade do caso, o governo se credencia a dar o primeiro passo para percorrer esse caminho.

O primeiro passo consiste na adoção de um novo modelo para a LDO que busque restaurar o espírito que animou a criação desse instrumento na reforma de 1988, conforme recomendado na seção anterior. Nesse novo modelo, a busca da previsibilidade das estimativas orçamentárias é uma questão essencial. De acordo com o que já foi mencionado, o envolvimento de instituições e especialistas independentes na elaboração de cenários fiscais para o médio prazo daria o lastro requerido para traçar o caminho que deveria ser percorrido nos próximos quatro anos e para fazer os ajustes de rota ao longo desse período, com base em revisões decorrentes de mudanças na conjuntura e da descoberta de fatos desconhecidos no início da caminhada.

Para ser bem-sucedido, é importante que esse primeiro passo faça parte de um movimento que envolva a participação das instâncias do Poder Legislativo encarregadas da condução do processo orçamentário nessa casa, inspirando-se no que ocorreu em meados da década de 1990. Naquela oportunidade, o relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) – criada para investigar o episódio conhecido como o escândalo dos anões do orçamento – produziu um exaustivo diagnóstico das origens desse problema, destacando o poder de que o relator dispunha para decidir sobre as emendas que seriam incorporadas ao orçamento e inserir as suas próprias no plenário, em face da ausência de regras que regulassem a apresentação de emendas à proposta enviada pelo Executivo (Limongi e Figueiredo, 2001).

No relatório que registrou as conclusões dessa CPI, ressaltou-se que a complexidade da matéria e a falta de transparência do projeto, somadas ao exíguo tempo para discussão e votação da matéria no plenário do Congresso, davam enorme poder aos integrantes da Comissão Mista do Orçamento (CMO) para inserir emendas à proposta, constituindo um núcleo de poder articulado com setores do executivo para atuar em benefício de interesses particulares, na aprovação e na liberação de recursos orçamentários.

A Resolução nº 2/1995, adotada com base nos resultados dessa CPI,[13] promoveu uma completa reformulação da CMO e dos procedimentos adotados no âmbito do Legislativo para disciplinar o processo de apresentação de emendas à proposta orçamentária enviada pelo Executivo ao Congresso, estabelecendo a limitação a emendas individuais, a preferência a emendas coletivas e a reorganização dos trabalhos da CMO, criando comissões temáticas permanentes para reforçar a análise técnica das propostas e reduzir o poder do relator geral. Segundo Souza (2014), a nova regulamentação, estabelecida pela mencionada resolução, também foi importante para que a restrição aos gastos públicos demandada pelo Plano Real fosse observada.

A menção a esse fato ressalta a importância que teve uma colaboração informal dos poderes Executivo e Legislativo para a reorganização do processo orçamentário naquele momento. Desafortunadamente, essa experiência teve vida curta. No modelo de execução orçamentária adotado a partir de 1999, para garantir o alcance da meta para o resultado primário das contas públicas e buscar o apoio dos parlamentares a propostas de interesse do Executivo, os ritos então estabelecidos para a tramitação da proposta orçamentária no Congresso foram postos de lado e a CMO foi esvaziada.

A referência a esse episódio é importante para ressaltar a necessidade de se estabelecer um novo diálogo com o Congresso para que o primeiro passo no rumo da reorganização do processo orçamentário seja bem-sucedido. Nessa linha, a ênfase

13. Os trabalhos dessa comissão foram concluídos em 1993.

na credibilidade das estimativas e na previsibilidade na execução do orçamento, que são pilares fundamentais de um novo modelo para a LDO, atende a demandas de parlamentares que advogam a adoção de um orçamento impositivo, consubstanciadas em um projeto que trata dessa questão. Os dois atributos principais desse novo modelo – credibilidade e previsibilidade – são pré-requisitos essenciais para que a execução da LOA aproxime-se do ideal de um orçamento impositivo, e o reconhecimento desse fato poderia facilitar o avanço no caminho a ser percorrido para que o novo modelo seja efetivamente adotado.

Parte desse acordo precisa tratar dos problemas gerados pelo recurso à inclusão de despesas nos restos a pagar para atender a meta do resultado primário. Dado o volume de gastos acumulados nessa rubrica, e o fato de que parte deles refere-se a despesas obrigatórias, avanços mais rápidos na direção apontada dependem de uma negociação sobre o que poderia ser cancelado e de como a parcela restante poderá ser gradualmente reduzida, de modo que o recurso a essa prática limite-se a situações previstas na LOA ainda em vigor. Adicionalmente, à medida que as previsões para receitas e despesas sejam realistas, a necessidade da limitação ao empenho das verbas autorizadas na LOA se reduziria ao mínimo indispensável para atender a imprevistos gerados por mudanças na conjuntura, o que também contribuiria para a obtenção do acordo em tela.

A apresentação de previsões orçamentárias para o médio prazo, elaboradas com a participação de instituições e especialistas independentes na linha do que foi mencionado anteriormente, também ajudaria a construir o entendimento sobre a importância do primeiro passo a ser dado com vistas à reorganização do processo orçamentário. Algumas novidades a serem introduzidas nessas previsões deveriam tratar de aspectos a serem abordados na elaboração das diretrizes orçamentárias, como: *i)* a avaliação do impacto futuro dos investimentos nas despesas de custeio; *ii)* a eliminação da dependência de receitas extraordinárias e do recurso aos restos a pagar para cumprir as metas fiscais; e *iii)* a avaliação de riscos fiscais decorrentes de fatores imprevistos, conforme determina a Lei de Responsabilidade Fiscal. A exibição de números críveis para o médio prazo serviria como uma referência para o acompanhamento dos compromissos assumidos no acordo em questão, que poderia ser objeto de acompanhamento pelas instituições que participaram da sua elaboração.

4 CONCLUSÕES

A imposição de um teto global para o crescimento das despesas é uma medida inédita com um grande potencial de gerar a oportunidade para inserirmos a reforma orçamentária no topo das reformas institucionais que precisam ser feitas para repor o Brasil na rota do desenvolvimento. É importante não perder

essa oportunidade e, para isso, é necessário atribuir a essa reforma a prioridade que ela merece, tomando medidas rápidas para dar partida às mudanças que precisam ser feitas nessa área. Conforme indicado na primeira parte deste texto, a providência inicial para deslanchá-la é a recuperação do espírito que gerou a inclusão da LDO na CF/1988 para o processo orçamentário, que infelizmente se perdeu ao longo do tempo.

A dificuldade não está na elaboração de proposta para seguir esse caminho, e sim na reação a mudanças que afetem interesses há muito abrigados em espaços privilegiados do orçamento. A sugestão apresentada neste capítulo é buscar um acordo que viabilize a superação dos inevitáveis conflitos que se manifestam quando se trata de decidir sobre os meios e os modos utilizados para decidir sobre a locação dos recursos públicos. A menção ao que foi feito em 1995 é uma boa referência nesse sentido. A recuperação da qualidade do orçamento não é uma tarefa que pode ser conduzida unilateralmente: ela depende da construção de um clima favorável à convivência de poderes independentes, que funciona melhor quando há acordos e não submissão.

Importa reconhecer que as vantagens que por acaso tenham sido percebidas por ambos os lados, com a adoção de medidas pontuais e improvisadas para lidar com os problemas fiscais, cessaram e que os conflitos que eclodirão à medida que avançar o processo de implementação da EC nº 95/2016 demandarão uma nova estratégia para serem devidamente equacionados. A proposta de recuperar a essência de uma LDO se insere nessa estratégia.

Por que vale a pena apostar na possibilidade de um acordo? Porque a aprovação das reformas, que precisam ser feitas para alcançar a consolidação fiscal, depende da aprovação do Congresso. Uma iniciativa conjunta para reorganizar os trabalhos da CMO que, entre outras mudanças, regule o processo de apresentação de emendas ao orçamento, a exemplo do que ocorreu anteriormente, pode ser vista como de interesse para o melhor relacionamento dos parlamentares com seus eleitores.

Há condições para promover a reforma orçamentária? OECD (2005) destaca que reformas voltadas para a realocação de gastos ocorreram em países do bloco que enfrentavam situações de estresse fiscal, caracterizadas por excesso de despesas e queda de receitas decorrente de recessão na economia, associadas a momentos de transição política em que os novos governantes rejeitaram o recurso tradicional a cortes lineares dos gastos para corrigir desequilíbrios nas prioridades orçamentárias. Está na hora de o Brasil seguir esse caminho.

REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R. Memória da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988: as finanças públicas. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 11, p. 21-48, 1999.

CETRÁNGOLO, O.; JIMENEZ, J. P.; CASTILLO, R. R. **Rigidities and fiscal space in Latin America**: a comparative case study. Santiago: Cepal, 2010.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Em busca do orçamento perdido. **Revista Insight Inteligência**, v. 14, p. 64-72, 2001.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Reallocation**: the role of budget institutions. Paris: OECD, 2005.

_____. **Restoring public finances**: fiscal and institutional reform strategies. Paris: OECD, Oct. 2015. (Restoring Public Finances Report).

REZENDE, F. **A política e a economia da despesa pública**: escolhas orçamentárias, ajuste fiscal e gestão pública, elementos para o debate da reforma do processo orçamentário. Rio de Janeiro: FGV, 2015.

_____. **Em busca do tempo perdido**: é preciso buscar o fio da meada para desembaraçar o novelo fiscal. Rio de Janeiro: FGV, 2016.

REZENDE, F.; OLIVEIRA, F.; ARAÚJO, E. (Orgs.). **O dilema fiscal**: remendar ou reformar. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

SOUZA, C. Condicionantes políticos e institucionais do orçamento federal. *In:* REZENDE, F.; CUNHA, A. S. M. **A reforma esquecida II**: obstáculos e caminhos para a reforma do processo orçamentário. Rio de Janeiro: FGV, 2014. 348 p.