

## ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL: HISTÓRIA E PREMÊNCIA DE REFORMA

### PUBLIC BUDGET IN BRAZIL: HISTORY AND URGENT REFORM

José Roberto Afonso\*

**Resumo:** O reconhecimento dos direitos fundamentais da cidadania depende em grande parte das aplicações de recursos públicos e isso passa pelo orçamento público. Em que pese historicamente ser essa considerada uma peça para a democracia e a demanda crescente da sociedade moderna por mais transparência nas coisas e contas dos governos, o orçamento (em seu sentido mais amplo) ainda é visto como uma espécie “caixa-preta” - só aberta por especialistas. Por isso, é importante conhecer, ainda que em termos básicos, a história da construção dessa institucionalidade no Brasil, o estado de situação do processo orçamentário e contábil no País e as propostas para uma reforma fiscal abrangente, cada vez mais necessária para se tentar superar a recessão assola a economia brasileira.

**Palavras-chave:** Orçamento. Administração pública. Finanças públicas. Política fiscal brasileira.

**Abstract:** Most of the fundamental rights of citizens depend on the use of public resources and it goes through the public budget. Despite historically being this considered a piece for democracy and the growing demand of modern society for more transparency in things and accounts of governments, the public budget (in its broadest sense) is still considered as a “black box” - to open by only experts. It is important to know, even in basic terms, the history of construction of this institutional framework in Brazil, the situation of state budget and accounting process in the country and the proposals for a comprehensive tax reform, increasingly needed to help overcome the recessionary environment plaguing the Brazilian economy.

**Keywords:** Budget. Public administration. Public finances. Brazilian fiscal policy.

\* Doutor em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas; Mestre em Economia da Indústria e da Tecnologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro; Professor do Mestrado do Instituto Brasileiro de Direito Público; Pesquisador do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas; Rua Barão de Itambi, Botafogo, 22231-000 - Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil; [zeroberto@joserobertoafonso.com.br](mailto:zeroberto@joserobertoafonso.com.br)

## Introdução

Um dos pilares da democracia é o orçamento público. O Governo não pode gastar os recursos públicos sem que antes tenha sido autorizado para tanto pelos representantes eleitos diretamente pelo povo – remonta à origem seria a Carta Magna do Rei João Sem Terra, de 1215, em uma vertente de historiadores. Em que pese a importância dessa peça legal, são raros os cidadãos que se interessem, e mais raros ainda, os que conseguem compreender suas peças e seus números no Brasil.<sup>1</sup>

Em tempos de demanda crescente da sociedade por mais transparência nas coisas e contas públicas, o orçamento ainda é visto como uma caixa preta, que é aberta e destrinchada apenas por raros abnegados especialistas. Ainda que talvez nunca o debate nacional tenha sido tão dominado por matérias relativas à política fiscal, inclusive de irregularidades e descontroles.

Para passar uma noção geral sobre a história, o atual estado das artes e as perspectivas do orçamento público no Brasil, é proposto este ensaio – mais do que um artigo. A proposta é traçar um breve quadro sobre esses aspectos com uma linguagem mais acessível a quem não trabalha apenas com a matéria do orçamento.

### 1 Visão geral do Estado brasileiro

A administração pública brasileira, com suas três esferas de governo, movimenta recursos acima de 40% do Produto Interno Bruto (PIB) por ano, dos quais, 37,5% somente em tributos. Por princípio, tudo isso passa pelos orçamentos da União, de cada estado e de cada município. Sendo uma cifra considerável sob qualquer ponto de vista, seus mecanismos de captação e seus critérios de aplicação deveriam demandar análises e reflexões bem mais aprofundadas que as verificadas nas casas legislativas e nos meios de comunicação.

O tema ocupa um espaço marginal no debate sobre a economia brasileira, merecendo algum destaque apenas quando são levantados questionamentos pontuais a respeito do uso político dos recursos públicos ou de desperdícios com gastos desnecessários. É fato que, recentemente, a imprensa passou a dedicar espaço ao que chamou de *contabilidade criativa*, para compreender os tratamentos adotados pelo Tesouro Nacional para atender às metas fiscais. Porém, poucas avaliações avançam para investigar as razões que permitiram contornar as regras e as instituições vigentes para se realizarem tais manobras.

Antes de tudo, chama-se a atenção que uma análise sobre contas públicas, em geral, contempla três diferentes dimensões: a orçamentária, a contabilidade pública e a macroeconomia do setor público. Pode-se tentar estabelecer a distinção em palavras mais simples. Ainda, que no título deste ensaio e para facilitar a compreensão do leigo, todas as dimensões são vinculadas ao orçamento público, em seu sentido mais amplo, ou seja, uma forma pela qual se mensuram, se escrituram e se analisam coisas e contas públicas.

---

<sup>1</sup> Rezende e Cunha (2014) analisam o desinteresse dos brasileiros pelo orçamento público.

O orçamento, na expressão mais restrita de seu vocábulo, está centrado em leis periódicas que visam autorizar o uso dos recursos públicos pelos governos, ou seja, é concentrado apenas em (dois) fluxos, a saber: estimar receitas e fixar despesas.

Já a contabilidade pública deve seguir o mesmo padrão da privada, registrando todos os fatos que passam pela gestão do Governo, assim, vai muito além dos fluxos decorrentes da execução do orçamento e se ocupa dos estoques de haveres e deveres, com um objetivo final de dimensionar o patrimônio.

A inovação deste ensaio é propor uma terceira dimensão para análise, que é a lógica voltada à macroeconomia. Esta não se ocupa apenas do que tramita do orçamento e nem se preocupa com todas as contas da contabilidade, mas opta por construir variáveis próprias para análise, tanto de resultado (superávit ou déficit) quanto de estoque (dívida bruta ou líquida) e, como tais, mensuradas à parte dos dois processos anteriormente comentados.

*Dualidade* é a melhor palavra se fosse necessário resumir e qualificar em apenas um vocábulo a opinião sobre a história e o diagnóstico das contas públicas no Brasil. Não por acaso, *dualidade* também é uma marca característica e emblemática da economia e da sociedade brasileira.

Antecipando a análise a seguir, o arcabouço institucional das finanças públicas no Brasil pode ser considerado moderno e avançado, inclusive com reconhecimento internacional, entre outros, pelos seguintes aspectos institucionais:

- a) concepção de planejamento integrado ao orçamento;
- b) ciclo hierárquico em que o plano plurianual (uma lei) balizaria duas peças anuais (outras duas leis), as das diretrizes orçamentárias e a do orçamento;
- c) a lei orçamentária, por sua vez, desdobra-se em três partes, com o orçamento fiscal, o da seguridade social e o de investimentos das empresas estatais;
- d) lei geral que determina registro da despesa por regime de competência desde os anos 1960;
- e) uma contabilidade pública muito próxima da privada e geral;
- f) registros, demonstrativos e apuração em tempo real que integram orçamento, sua execução, com gestão financeira e patrimonial;
- g) um código de conduta mesclado com princípios e regras básicas, na forma de uma lei de responsabilidade fiscal, aplicada às três esferas de governo.

Em contraponto, o mesmo país também pode ser considerado atrasado e em crescente retrocesso quando, entre outros aspectos:

- a) verificam-se as convenções que cercam os principais indicadores e metas fiscais, com abrangência ímpar e ignorando orçamento e contabilidade pública;
- b) há falhas na integração e uniformização de classificações e procedimentos entre todos os entes federados;

- c) verifica-se a ausência de qualquer limite para o endividamento do governo de maior parte e maior dívida (o federal);
- d) constata-se o crescente recurso à manobras fiscais para gerar artificialmente resultado primário e reduzir a dívida já parcial – popularizado como “contabilidade criativa” e, mais recente, como “pedaladas fiscais”.

Para quem se preocupa em como viabilizar direitos fundamentais da cidadania, que dependem do uso de recursos públicos, importa conhecer, ainda que em termos básicos, o estado de situação do processo orçamentário e contábil no País e as propostas para sua reforma que reduzam e eliminem suas falhas e distorções.

## 2 Algumas Considerações Históricas

Há um paradoxo interessante a respeito da ação do Governo nas economias modernas: a peça anual orçamentária é considerada um dos alicerces da democracia, na medida em que, teoricamente, ela exprime a vontade dos cidadãos, por seus representantes eleitos, sobre a quantidade de recursos que eles estão dispostos a transferir aos governos em troca dos bens e serviços públicos que pretendem consumir. Contudo, é possível acusar que as contas públicas não servem plenamente à democracia quando – e isso é usual – apresentam uma terminologia hermética, seus cálculos são complexos e os relatórios carecem de objetividade. Isso provoca desinteresse ou distanciamento em relação ao assunto, além de criar uma reserva de mercado aos poucos técnicos que dominam seus conceitos e práticas.

Sendo o hermetismo do processo orçamentário e contábil uma característica universal, não chega a surpreender o desconhecimento de que o Brasil historicamente ostentou boa qualidade nos instrumentos, processos e sistemas de gestão fiscal, sobretudo em torno da contabilidade pública e, no passado mais distante, no planejamento estatal.

Isso pode começar a ser comprovado pelo fato de que ainda nos anos 1920, o País adotou um extenso e detalhado código de contabilidade da União. O Decreto n. 4.536, de 28 de janeiro de 1922,<sup>2</sup> dispunha em 108 artigos sobre a organização do *Thesouro Nacional*, o exercício financeiro, a formação das receitas, a realização das despesas, os bens públicos e a atribuição de responsabilidades.

Uma verdadeira revolução no trato das contas públicas veio com a Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964,<sup>3</sup> igualmente extensa e completa – com 115 artigos distribuídos ao longo de 11 títulos, que estabelece normas gerais para estruturação e elaboração dos orçamentos e também para as demais regras de gestão contábil, financeira e patrimonial, aplicadas a todas as esferas de governo e também à administração descentralizada.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Ver íntegra da lei disponível em: <<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/103694/decreto-4536-22>>.

<sup>3</sup> Íntegra disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm)>.

<sup>4</sup> Para uma análise de cada norma dessa lei, ver Conti (2010).

Não somente pela curiosidade de essa lei de 1964 já ter completado 50 anos, é interessante resgatar brevemente o histórico de sua elaboração para ilustrar a prioridade da matéria no passado. Ao contrário do que muitos pensam, não é uma lei do Governo Militar.<sup>5</sup>

A origem da lei geral remonta a 1949, quando uma conferência de contadores dos governos aprovou e elaborou uma proposta de lei com o objetivo de padronizar e consolidar os processos e instrumentos de seus trabalhos. Uma vez que foi enviada ao Executivo (o poderoso DASP) e nada se passou, um grupo de parlamentares, encabeçado pelo deputado Berto Condé (PTB-SP), tomou a iniciativa de apresentar o projeto de lei, n. 201, de 04 de maio de 1950.

Apresentadas emendas, com destaque para o deputado Eliomar Baleeiro, em dois anos o projeto foi votado na Câmara, passou os 10 anos seguintes no Senado, voltou com nova redação à primeira, e a votação final se realizou em 27 de novembro de 1963. Cerca de duas semanas antes do Golpe Militar, a lei foi sancionada com uma dúzia de vetos presidenciais. Poucas semanas posteriores ao Golpe, o Congresso apreciou e derrubou todos os vetos, obrigando o recém-empossado Presidente Castelo Branco a republicar a lei em 5 de maio de 1964.<sup>6</sup>

Em meio século da aplicação, a lei somente foi mudada em pontos marginais (detalhes sobre o exercício financeiro), ainda assim por força de decretos-leis baixados ao final dos anos 1970. Nunca mais sofreu alterações, nem depois da redemocratização. Promulgada a Constituição de 1988, que atribuiu seu escopo a uma lei complementar, o STF já deliberou que a Lei 4.320/64 passou a ter tal força e segue vigente.

A principal lição a tirar desse histórico da Lei 4.320 diz respeito à mobilização inicial de técnicos, da iniciativa e do interesse dos parlamentares, e da baixa influência do Executivo, até mesmo, com poderes ditatoriais, em torno de uma matéria tão complexa e hermética. Mais que nunca, é preciso que a história se repita – como será defendido ao final deste ensaio.

A partir dessa lei geral de 1964, a despesa pública passou a seguir o regime de competência ao invés do caixa. Naquele, o gasto é registrado desde o momento em que se reserva uma dotação no orçamento (empenho), assume-se um compromisso e, uma vez que este tenha se confirmado, o responsável manda pagar (liquidação). Já o regime de caixa, como o próprio nome diz, apenas capta a última etapa da despesa – quando ocorre o efetivo desembolso (apenas o serviço da dívida passou a ser contado neste regime após 1964). A lei também inovou no orçamento ao exigir que a despesa seja apresentada tanto por natureza ou categoria (corrente ou capital; pessoal, encargos da dívida, investimentos, etc.) quanto por funções e programas de governo (como saúde e educação).

Outra inovação da Lei n. 4.320/64 diz respeito aos balanços anuais e aos relatórios de menor periodicidade, que passaram a produzir um interessante e completo conjunto de informações integradas, incluindo, além da execução orçamentária, a movimentação financeira, a posição patrimonial e, ainda, as mutações patrimoniais do ente público (isto é, identificando os impactos que aumentam ou diminuem tanto os haveres quanto os devedores de determinado órgão de governo). Seria possível até recorrer aos indicadores sobre a posição patrimonial completa, como os de patri-

<sup>5</sup> Toda a tramitação histórica do projeto que virou a Lei n. 4320 está disponível em: <<http://bit.ly/1cOuM8v>>.

<sup>6</sup> Sobre os textos do projeto de lei, ver: <<http://bit.ly/1gJ56pD>>.

mônio líquido (ou riqueza líquida), caso se desejasse adotar processos semelhantes aos aplicados em empresas privadas.

Desde a aplicação da lei de 1964, portanto, a contabilidade pública brasileira passou a seguir padrões e processos muito próximos aos aplicados à contabilidade privada – se bem que esta sofreu mudanças drásticas recentes, em escala mundial, ainda em curso um processo de harmonização–, o que exigirá nova reforma também no processo governamental. Há cinco décadas, portanto, os contadores a serviço dos governos brasileiros já seguiam um tratamento orçamentário e contábil que somente muito depois foi implantado em outros países, inclusive ricos, como França, Nova Zelândia e Reino Unido. O desenho original daquela lei de 1964 já permitia apurar nos balanços periódicos o resultado total e, antes, o corrente, de modo que, a partir deste, era possível também calcular a poupança própria do Governo a ser gerada para cobrir as despesas de capital. Cumpre notar, contudo, que nessa concepção não havia referência aos fluxos primários e, muito menos, à apuração desse resultado (que tem por finalidade mensurar a capacidade de pagamento dos encargos da dívida).

Os governos militares instalados a partir de 1964 abriram excepcionalidades na legislação, permitindo que não fossem computados no orçamento a colocação de papéis da dívida e o pagamento do serviço respectivo, a concessão de empréstimos e de subsídios e até compras de bens. Ademais, até a Constituição de 1988, a abrangência do orçamento público era parcial, porque alcançava apenas a administração direta, deixando de incorporar autarquias, fundações e fundos, além das empresas estatais deficitárias (note-se que essa forma de administração indireta se multiplicou no País a partir dos anos 1970). Além disso, deixava de computar os chamados gastos quase fiscais, realizados pela autoridade monetária e por bancos públicos federais.

A inflação alta também distorcia muitos dos registros e a própria lógica de interação entre fluxos e estoques, ou seja, a comunicação entre os sistemas orçamentário, financeiro e patrimonial era prevista e realizada, mas carecia de sentido quando os valores históricos perdiam significado em pouco tempo.

De qualquer forma, o processo de planejamento governamental e o de gestão orçamentária, contábil e financeira foram recuperados e valorizados desde meados dos anos 1980 no Brasil.<sup>7</sup>

A criação da Secretaria do Tesouro Nacional no Ministério da Fazenda deu a partida para retirar competências e instrumentos que estavam inadequadamente nas mãos de bancos federais e do próprio Banco Central – a começar pela gestão da dívida mobiliária federal. O chamado *orçamento monetário* foi extinto, e todas as transações passaram a constar no chamado orçamento fiscal e a seguir o mesmo processo de autorização, escrituração e avaliação exigido para os demais gastos.

A Constituição de 1988 inovou ao dedicar uma sessão específica para o orçamento público, no âmbito de um igualmente inovador capítulo sobre finanças públicas. Muito se falou na reforma tributária, mas aqui as mudanças foram realmente estruturais. Foi hierarquizado um processo baseado em três leis, a do plano plurianual (correspondente a um mandato de governo), a das diretrizes orça-

---

<sup>7</sup> Para conhecer a evolução da política fiscal nas últimas décadas e também para uma abordagem geral da gestão fiscal, ver Giambiagi (2008), e Albuquerque, Medeiros e Feijó (2013), entre outros.

mentárias anuais (com regras básicas para sua elaboração) e a do orçamento anual; este, por sua vez, foi desdobrado em três: o fiscal, o da seguridade social e o de investimento das empresas estatais federais.<sup>8</sup>

O Legislativo recuperou amplos e plenos poderes para atuar no processo de elaboração do orçamento e poder alterar prioridades e dotações. Teoricamente, a Assembleia Constituinte procurou universalizar a cobertura do orçamento (para compreender toda e qualquer despesa), racionalizar as peças (separou as contas fiscais das da seguridade social e tratou à parte as das empresas estatais, ainda assim limitadas às de investimentos) e disciplinar minimamente o alcance das emendas de parlamentares (em tese, caberia apenas remanejamento de dotações e vedado alterar gastos já comprometidos). Além disso, foi dado grande espaço para o aperfeiçoamento e ampliação do controle institucional e legal da gestão fiscal, inclusive tornando efetiva a fiscalização da execução orçamentária pelo Congresso, por intermédio de seu órgão auxiliar de controle externo: o Tribunal de Contas da União (TCU).

O plano de estabilização monetária, colocado em execução com a criação do Real, permitiu finalmente estender às contas públicas, de forma plena e eficaz, o chamado tratamento patrimonial seguido pelas empresas. Com isso, as mutações patrimoniais passaram a fazer mais sentido.

O último ato desse processo de reforma das instituições fiscais foi a edição da Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)<sup>9</sup>. Ela nasceu da Assembleia Constituinte de 1987/88, que adotou a ideia de criar um código de finanças públicas, para dar um tratamento abrangente e harmônico aos diferentes códigos ou leis que regulam tributos, gastos, dívida, orçamento e contabilidade, dentre outros. Não tendo sido apresentado projeto em dez anos da pós-Constituinte, o próprio Congresso Nacional tomou a iniciativa e exigiu, como norma programática da emenda da reforma administrativa de 1998, que o Presidente da República enviasse uma proposta para regulamentar o art. 163 da Constituição Federal. Depois de discutir um anteprojeto com outros governos, o Executivo enviou um projeto de lei, que foi alterado pela Câmara e aprovado com quórum para mudar a Constituição. A oposição na época tentou, no Supremo Tribunal Federal (STF), derrubar a lei como um todo ou mais de três dezenas de disposições, porém, somente caíram trechos pontuais.<sup>10</sup>

Entre tantos princípios, regras e limites apresentados pela LRF, vale destacar algumas de suas principais normas. Passou a ser exigido que cada Governo fixasse anualmente, na respectiva lei de diretrizes, para os três exercícios financeiros seguintes, metas para receita, despesa e resultados, primário e nominal, bem como dívida, bruta e líquida, e patrimônio. A LRF não obrigou a geração de superávit primário (a menos na situação em que a dívida tivesse ultrapassado limite máximo) e previu que o atingimento da meta seja assegurado por cortes automáticos de gastos sempre que a arrecadação efetiva fique aquém da prevista.

Quanto à dívida pública, o seu controle se tornou mais efetivo como instrumento de gestão, conferindo-lhe um papel mais nobre que anteriormente, quando o controle servia mais para

<sup>8</sup> Serra (1989) e Afonso (1999), comentam as normas constitucionais e resgatam o histórico da tramitação da Constituinte.

<sup>9</sup> Ver íntegra em: <<http://bit.ly/13pznnq>>.

<sup>10</sup> Para ver um histórico da elaboração da LRF, ver Afonso (2010).

decidir que governos seriam “premiados” com excepcionalidades que lhes permitissem escapar dos tetos de endividamento. A LRF dispendeu atenção especial ao registro, ao controle e à limitação do endividamento público – ainda que, por mandamento constitucional, caiba ao Senado fixar os limites numéricos (aliás, ele somente o fez depois da LRF para condicionar a dívida estadual e municipal, mas nunca votou o projeto a ser aplicado à União).

Foi regulamentada na LRF a chamada *regra de ouro* (operações de crédito não podem superar despesas de capital, ou seja, um Governo não deve se endividar para atender seus gastos de custeio e apenas pode o fazer se for para investir) já prevista no corpo permanente da Constituição (art. 167, III), mas que somente vinha sendo respeitada na elaboração do orçamento e não em sua execução. Com o mesmo intuito de zelar pela preservação do patrimônio, também foi vedado aplicar em custeio a receita decorrente da venda de ativos fixos (como na privatização).

A LRF reforçou a transparência fiscal, ao prever que os governos seguissem padrões contábeis semelhantes aos das empresas e que as contas fossem divulgadas com maior periodicidade e detalhamento e consolidadas nacionalmente.

A própria LRF contempla algumas válvulas de escape – dispensando cumprir os limites em caso de calamidade, de baixo crescimento ou recessão, de mudanças drásticas da política econômica ou se houver pedido do Executivo ao Senado. Mas, sendo uma lei complementar (exige quórum especial e não pode ser mudada por ato presidencial), é aplicada também aos governos subnacionais e, tradicionalmente, tem uma estabilidade muito grande (não pode ser modificada por um ato exclusivo do Executivo Federal). Aliás, um pilar da LRF foi vedar ao Governo Central assumir dívidas dos outros governos ou a eles emprestar diretamente – um problema clássico do País que já experimentou sucessivas moratórias, internas e externas, dos governos subnacionais que acabaram sendo assumidos pelo Governo Central.

A LRF ainda foi acompanhada por outra lei que criminalizou o descumprimento das regras tidas como mais básicas, prevendo desde a perda de mandatos políticos até mesmo a prisão. Por ser tão abrangente e múltipla, mesclando código de condutas com regras, a LRF brasileira recebeu reconhecimento internacional, como uma peça das mais modernizantes.<sup>11</sup>

Por isso, e por ser a LRF uma lei de princípios, regras e códigos de conduta, esperava-se que fosse complementada por uma lei nacional específica sobre orçamento e contas, ou seja, por uma revisão da Lei n. 4.320/64. Isso não aconteceu, por desinteresse dos parlamentares e, mesmo, por resistência das autoridades econômicas que, na ausência de uma norma geral a ser observada por todos, parecem preferir ditar suas próprias regras de conduta. Em consequência, dezenas de disposições da lei de diretrizes orçamentárias (LDO) da União, repetidas ano a ano apesar de tratarem de matéria que seria própria daquela lei complementar - ou seja, a LDO tem feito o papel de antecipar e cobrir a lacuna da falta de reforma da Lei 4.320/64.

---

<sup>11</sup> A título de exemplo, Ter-Minassian (2010), traça uma comparação internacional da LRF.



### 3 Estado das Artes

Antes de voltar ao orçamento e à contabilidade, vale uma observação de caráter mais macro ou geral. O gerenciamento fiscal brasileiro é peculiar, para uma democracia e uma federação algo autônoma.

Cada unidade de Governo, nacional ou subnacional, elabora, aprecia e aprova o seu próprio orçamento e, fechado o exercício, sua prestação de contas. Cada governo tem competência para legislar, cobrar e arrecadar seus tributos, e ainda recebem regularmente e dispõem de repartição de receitas garantidas constitucionalmente. Cada governo pode contratar livremente funcionários e definir seus salários, comprar bens e serviços e, ainda, contratar obras; enfim, cada governo pode contrair dívidas por sua livre decisão.

Nesse contexto, o sistema fiscal não obedece a uma orientação básica e formulada a partir do centro; metas são livremente fixadas e perseguidas, sem qualquer uniformização. Resta ao Governo Federal tentar exercer algum controle por meio dos recursos discricionários, ou seja, das transferências voluntárias e dos empréstimos junto a bancos estatais ou a organismos multilaterais com garantia da União.

Na prática, como a maioria dos governos subnacionais ainda muito deve ao mesmo Tesouro por conta das diferentes operações de refinanciamento realizadas antes da edição da LRF, a variável-chave para o gerenciamento fiscal nacional é o serviço de citada dívida renegociada. Nesse caso é nula a hipótese de inadimplência (o Tesouro pode bloquear e sacar diretamente do caixa único de um governo devedor que não pague em dia), e o volume de pagamentos é tão elevado que, por si só, assegura a realização de um importante superávit primário dos governos subnacionais (estes pagaram para a União de retorno de tais operações o equivalente a 0,78% do PIB em 2013).

Nesse contexto, a evolução do resultado primário subnacional somente piora se o Governo Central facilitar o acesso de tais governos para contratar novas operações de crédito. Paradoxalmente, outra face dessa mesma realidade é a crítica crescente, sobretudo por parte de cientistas políticos, de que o País experimenta uma nova onda de centralização política, por ser muito restrito o raio de manobra fiscal dos governos subnacionais.

As virtudes do orçamento e da contabilidade pública no Brasil, mesmo parciais ou antigas, são ignoradas pelas autoridades econômicas e pelos analistas em geral – sobretudo pelos economistas que não recorrem aos relatórios contábeis para extrair os indicadores fiscais mais importantes da economia, como o superávit primário e a dívida líquida. Estes são calculados a partir de informações oriundas do sistema financeiro e foram adotados no início dos anos 1980 por determinação do Fundo Monetário Internacional (FMI), que precisava acompanhar de forma mais tempestiva e fiel o cumprimento das metas fiscais. Decorridos 30 anos, a metodologia, os conceitos e a sistemática de cálculo dos indicadores continuam, na essência, exatamente os mesmos. É curioso que até o FMI alterou procedimentos (passando a acompanhar preferencialmente a dívida bruta em lugar da líquida), mas a opção autônoma do Brasil foi seguir as mesmas e antigas convenções fiscais.

Assim, e ao contrário do que o senso comum suporia, a dívida pública não é informada nos documentos orçamentários ou contábeis publicados pelos fiscos, muito menos é calculada pelo confronto entre os fluxos de receita e despesa e posterior acréscimo do resultado ao estoque. Na prática, não se mede a dívida pública, mas, sim, a sua contrapartida – isto é, o crédito que o sistema bancário detém contra o setor público. Isso faz com que o superávit ou o déficit não decorram da diferença entre receitas e despesas, como na apuração tradicional (denominada “acima da linha” na literatura fiscal), mas da variação da dívida entre dois pontos no tempo (chamada “abaixo da linha”). O primeiro cálculo é o do resultado nominal, que indica a diferença no estoque da dívida entre os dois momentos, considerando apenas o valor do principal; depois, são imputados os gastos com juros, segundo as regras contratuais e não considerando o valor que efetivamente foi pago. Só então se chega ao resultado primário, que é, como visto, produto de subtrações e de uma conta de aproximação. Não por outra razão, os problemas de cobertura e as distorções na mensuração dos estoques propiciados por essa sistemática de cálculo acabam por viabilizar medidas atípicas, como as que marcaram a recente chamada *contabilidade criativa* da União.

O uso dos relatórios contábeis para fins de análise econômica foi reduzido ou negligenciado no Brasil, por razões institucionais e conjunturais, bem como, o orçamento também tem um papel limitado como instrumento da política fiscal.

Como já comentado, o diagnóstico da situação atual do quadro institucional do orçamento e das contas públicas não foge ao traço marcante identificado na história fiscal do País: uma pacífica e, até certa forma, estável coexistência entre instituições e práticas avançadas e atrasadas.

A modernidade se encontra na própria Constituição, na qual planejamento e orçamento se integram perfeitamente. Igualmente, não merece reparos a lógica que une as três leis que regulam os temas: a do plano plurianual (a cada quatro anos) e as duas anuais, das diretrizes (como uma espécie de pré-orçamento) e a orçamentária. Infelizmente, a prática mostra um distanciamento com o idealizado, na medida em que, por exemplo, frequentemente a lei orçamentária inclui dotações que não constam nos programas de governo, com metas expressas, custos médios, meios indicados.

Do mesmo modo, a LDO deveria fazer o papel de um pré-orçamento e espelhar numericamente os resultados, no triênio à frente, das decisões fiscais que se pretende tomar no ano seguinte. Dessa forma, seria possível definir que parcelas do plano se pretende executar no próximo ano, além de outras atribuições conferidas pela LRF.

Já a lei do orçamento anual (LOA) apresenta uma inovadora distinção entre as receitas e despesas fiscais e as da seguridade social. A cada exercício financeiro, o processo de elaboração e organização da proposta orçamentária é regulamentado por um detalhado manual técnico, editado pelo órgão central de planejamento.<sup>12</sup>

No âmbito administrativo e da contabilidade, conseguiu-se avançar em aproximar os padrões adotados pelos governos aos das empresas privadas, na verdade, seguindo uma modelagem em implantação em escala internacional.<sup>13</sup> O primeiro passo foi mudar a classificação das contas, não

<sup>12</sup> Ver Secretaria de Orçamento Federal (2015), para última edição – aplicada ao orçamento de 2016.

<sup>13</sup> Para detalhar a reforma contábil, ver Feijó (2013).

apenas de fluxos (execução do orçamento), como de estoques, tomando por base decisões de colegiados profissionais e do Tesouro Nacional.<sup>14</sup> Alguns governos ainda não fogem da nova padronização, o que seria resolvido se tivesse sido completada a regulação da LRF, com a implantação do conselho de gestão fiscal.

A gestão financeira e patrimonial, por sua vez, é baseada há duas décadas em um sistema integrado de administração (SIAFI), com tecnologia exportada para diversos países.<sup>15</sup>

Na prática, nem tudo funciona de forma tão eficiente. A elaboração da proposta orçamentária ainda segue a antiga sistemática *incremental* – crescer inflação ao que foi realizado em períodos anteriores. O Plano Plurianual (PPA) é ignorado pelos planos regionais e setoriais do Governo, e ambos, PPA e planos, geralmente não são considerados na definição das dotações no orçamento.

A definição das metas fiscais, que constitui o coração da LDO, foi definindo: o Governo Federal nunca fixou metas para resultado nominal, em total desacordo com o que determina a LRF, e, ainda assim, jamais lhe foi cobrada sua observância; a meta de superávit primário passou a ser fixada em valores absolutos, em que pese a frequente previsão excessivamente otimista para PIB e inflação, e recentemente contemplou abatimentos tão diversos e amplos, que se criou uma banda com grande distância entre seus extremos.

A proposta orçamentária anual por vezes adota hipóteses irrealistas para as contas de receita e despesa, e o Congresso, ao invés de corrigi-las, vale-se disso para rever, para cima, a arrecadação e alocar boa parte ou todos os novos recursos no custeio de emendas parlamentares.

O orçamento irreal raramente é vetado pelo Executivo, que prefere contingenciar as outras despesas de custeio e de investimento, passando depois a administrar liberações para empenho e acabando a maior parte inscrita em restos a pagar. Literalmente, é a volta ao velho controle na *boca do caixa*.<sup>16</sup>

A cada ano, as inscrições em restos a pagar crescem proporcionalmente mais que a economia ou o orçamento, por vezes, até o que já tinha sido cancelado é reaberto e se concentram cada vez mais em custeio. Pela dimensão que alcançaram – ao final de 2013 o montante chegou à casa de duas centenas de bilhões de reais –, os restos a pagar se tornaram um orçamento paralelo e um símbolo da debilidade do processo orçamentário brasileiro.

Nem o até então inatacável SIAFI escapou da deterioração de práticas: benefícios previdenciários que haviam sido inscritos em restos a pagar e pagos não foram cancelados, para não falar que, no início de 2014, o Ministério da Fazenda confessou em nota que estornou despesas que já tinham sido contabilizadas ao final de 2013 ou seja, deixou claro que o sistema (SIAFI), que registraria *on-line* todas as transações do Governo, pode ser alterado *ex-post*, contrariando o princípio básico de integridade.

Uma inevitável consequência da deterioração das práticas fiscais no País foi a perda de credibilidade das autoridades econômicas e da política fiscal perante todos os analistas, locais e es-

<sup>14</sup> Sobre novas nomenclaturas e organização, ver Feijó e Ribeiro (2014).

<sup>15</sup> Ver Feijó, Pinto e Mota (2009).

<sup>16</sup> Ver Serra (1994).

trangeiros, e, até mesmo, aliados do governo. É usual os governos valerem-se de estratégias para apresentar em um resultado melhor de suas contas, mas ao fazê-lo de forma ostensiva e recorrente, o Governo brasileiro colocou o País na berlinda – inclusive, com risco de rebaixamento de nota pelas agências de *rating*. Seria até cômico se não fosse trágico constatar que teria sido desnecessária a verdadeira *pirotecnia fiscal* praticada pelo Tesouro Nacional nos últimos três anos, criando artificialmente receitas, fazendo desaparecer ou postergando gastos, para supostamente cumprir a meta de superávit primário. Isso porque mesmo um primário menor poderia estabilizar a dívida líquida, na medida em que sua dinâmica é também e muito influenciada pelo câmbio e pelo crédito (e não apenas pelo fiscal).

Entre a construção teórica bem desenhada e as distorções e disfunções crescentes que minam as práticas e também a política fiscal no País, os traços negativos já passaram a superar os positivos. Seria de se esperar, assim, que tivesse sido criado um ambiente mais propício a ajustes e reformas.

#### 4 Perspectivas e Propostas

A única proposta que prosperou até o momento foi a do Orçamento impositivo, aplicado às emendas parlamentares, limitadas ao equivalente a um por cento da receita – adotada na forma da Emenda Constitucional n. 86, de 17 de março de 2015.<sup>17</sup> Os defensores alegavam que a medida asseguraria independência aos congressistas, porque o Governo não poderia deixar de executar o que aprovarem. Já os críticos na época apontavam na direção extrema oposta, uns reclamavam que o orçamento impositivo restringe o raio de manobra para ajustes e limita ainda mais a capacidade de se praticar política fiscal, e outros alertavam que se os gastos se tornarem compulsórios, poderão perfazer um valor inferior ao das transferências voluntárias já efetivamente realizadas pela União em favor de estados e, sobretudo, de municípios.

De qualquer forma, é importante notar que, contrariamente ao que foi difundido, o Executivo não ficou obrigado a empenhar e liberar as demais dotações, que equivalem a 99% de suas fontes de recursos. Também é importante comentar que, simulados os efeitos da vinculação de 1% da receita imposto pela proposta, chega-se a um valor um pouco inferior ao montante das transferências voluntárias efetivamente já realizadas pela União em favor dos estados e cada vez mais dos municípios,<sup>18</sup> e que nem constituem valores tão relevantes para aqueles governos.<sup>19</sup>

Se a proposta do orçamento impositivo em pouco ajuda, agrava expectativas e não torna mais racional o processo legislativo, resta alertar para o que está fora da agenda nacional: a regulamentação das inovações promovidas pela Constituição de 1988. Uma lei complementar deveria fixar o exercício financeiro, os prazos, o rito para a elaboração e a organização do PPA, da LDO e da

<sup>17</sup> Para o debate a seguir, é importante conhecer o teor da Emenda em: <<http://bit.ly/1PWrcLE>>.

<sup>18</sup> Por exemplo, em 2013, o Tesouro Nacional efetivamente repassou em transferências voluntárias o montante de R\$ 3,1 e de 7,5 bilhões, respectivamente, para governos estaduais e para governos municipais.

<sup>19</sup> Basta mencionar que os dois valores citados na nota anterior são inferiores ao arrecadado com o imposto estadual sobre herança e doações e com o imposto municipal sobre transmissão de imóveis no mesmo ano, na mesma ordem de citação.

LOA, bem como dispor as normas de gestão financeira e patrimonial, e tudo isso obrigando a todos os níveis e as unidades de governos. Na verdade, o que se precisa é atualizar e ampliar a Lei n. 4.320, de 1964, às práticas orçamentárias e contábeis mais modernas e às novas regras e instituições criadas pela Constituição de 1988 e também pela LRF de 2000. Não é que a lei de 1964 seja indevida ou inadequada, mas, sim, insuficiente para lidar com a nova realidade fiscal.<sup>20</sup>

Nunca se esteve sequer perto de aprovar um projeto com essa finalidade. Na virada da última década, a matéria chegou a despertar atenções no Senado Federal, mas, depois de receber parecer favorável na comissão temática, a liderança do Governo manobrou para impedir sua votação, mesmo se tratando de uma fase ainda distante do plenário.

O projeto de lei complementar n. 229, de 2009, em tramitação no Senado, resultou da fusão de diferentes propostas, sendo as principais as chamadas leis de responsabilidade orçamentária e a de qualidade fiscal, de iniciativa dos Senadores Tasso Jereissati e Renato Casagrande, respectivamente. Não apenas regulamentavam finalmente os novos instrumentos de orçamento criados pela Constituição de 1988, mas também consolidavam as práticas então vigentes de organização de tais peças e revisavam (e radicalmente) o processo de tramitação das propostas orçamentárias no Congresso, fora a modernização da contabilidade pública e, ainda, aperfeiçoamentos da LRF – para fechar brechas e endurecer ainda mais sua aplicação. A proposta continha 138 artigos (em 80 páginas), distribuídos ao longo de nove títulos (com dezenas de capítulos e seções), compreendendo, além das disposições preliminares e transitórias, os seguintes títulos: Do Planejamento; Dos Orçamentos; da Programação da Execução Orçamentária; dos Fundos e das Dívidas Ativa e Pública; Dos Classificadores Orçamentários e da Contabilidade; Do Controle e da Avaliação; e Da Gestão Responsável das Finanças Públicas.<sup>21</sup>

O projeto de lei ficou anos sem tramitar no Senado, claramente obstruído por manobras de líderes do Governo, até que, com a nova legislatura, voltou a atrair a atenção. O projeto voltou para a comissão de economia (CAE) e recebeu novo substitutivo do Senador Ricardo Ferraço.<sup>22</sup> Foi realizada audiência pública para tentar atrair atenção e apoio das autoridades fazendárias e orçamentárias.<sup>23</sup> Em que pese a crise fiscal cada vez mais grave, cuja maior marca é a missão impossível de o Governo Federal reverter o déficit primário registrado desde 2014, ainda assim as principais autoridades do Governo Federal não declararam apoio a tal projeto como uma iniciativa de reforma estrutural, que poderia assegurar no futuro o cumprimento da meta fiscal que se revela impossível de atender no presente.

A falta de interesse talvez decorra do fato de que, na ausência da lei geral, cada governo e também cada legislativo podem criar suas próprias regras, em atos internos e de fácil ajuste. De pouco adianta a Lei n. 4.320 ter sido recepcionada como lei complementar, porque a ousadia de cinco décadas atrás deu lugar a obsolescências no confronto com as novas leis periódicas. Fica uma inegável lacuna institucional quanto à normatização para o País como um todo, acarretando falta de

<sup>20</sup> Para detalhar essa análise, ver Afonso e Barroso (2006), entre outros autores.

<sup>21</sup> Para mais detalhes do projeto, ver seu substitutivo inicial em: <<http://bit.ly/1PWrsu6>>, e para fins de análise, entre outros, ver Afonso e Tollini (2010 e 2011).

<sup>22</sup> Seu relatório a partir desta página: <<http://bit.ly/1PWrt3>>.

<sup>23</sup> Ver vídeo da audiência a partir de: <<http://bit.ly/1PWRRMU>>.

padronização, entre os diversos entes da Federação, na aplicação dos instrumentos de planejamento, orçamento, contabilidade e controle.

A política fiscal supostamente ativa de combate à crise agravou as distorções. O Governo brasileiro pretendeu adotar um modelo fiscal que tornaria neutro um processo que combinava, de um lado, a emissão indiscriminada de títulos da dívida, sem qualquer limite legal e, de outro, a concessão de créditos às instituições financeiras estatais e, por estas, ao restante da economia, inclusive a empresas estatais e governos estaduais e municipais. Em sucessivos repasses, desde 2009, o saldo já chegou a casa de meio trilhão de reais. O mais grave é que tudo isso sem que um centavo fosse incluído no orçamento anual, sob o pretexto de que o Tesouro Nacional entregou títulos e não dinheiro (efetivo), que seria supostamente uma transação compensatória.

Em pouco tempo, as manobras foram descobertas e logo proliferaram os cálculos do que seria o superávit primário recorrente, efetivo ou realista. Passou-se a prestar atenção no déficit nominal (que inclui os juros entre as despesas), até então ignorado, assim como ganhou importância o acompanhamento da dívida bruta do Governo geral, que no Brasil ainda assume duas diferentes metodologias de cálculo, e em ambas, a trajetória (crescente) passou a ser cada vez mais discrepante da observada na dívida líquida (decrecente).

Até há pouco as análises mais pormenorizadas sobre metodologia dos indicadores fiscais eram escassas. As poucas quase sempre se limitam aos indicadores fiscais convencionais – dívida líquida e necessidade de financiamento, ambos do setor público, calculados pela autoridade monetária, e não a fiscal. Depois das chamadas “pedaladas fiscais”, o mercado praticamente abandonou o acompanhamento da dívida líquida e passou a atentar apenas para a dívida bruta, até porque esta não para de subir e já sinaliza trajetória explosiva para os próximos anos.

Ainda seguem vícios conceituais na apuração de tais indicadores, mesmo tomando o conceito bruto no caso da dívida, que são os seguintes, entre os maiores: o Brasil é o único país do mundo a tratar o Banco Central como parte integrante do setor público não financeiro (no resto do mundo e como na teoria, ele é financiador do Governo e não parte dele); os resultados fiscais seguem sendo apurados pelo regime de caixa, embora a contabilidade pública permita conhecer os fluxos chamados acima da linha (receitas menos despesas) pelo regime de competência (em que importa a data em que o compromisso foi assumido e não quando ele foi pago); e, as autoridades monetárias é que divulgam os principais indicadores fiscais, tomando por base o informado pelo sistema bancário, e sem consultar balanços dos governos (no resto do mundo, o comum é uma autoridade fazendária ou das contas nacionais responder pela apuração de tais índices).

Por ora, no Brasil, em que pese o ajuste fiscal adotado a partir de 2015, a crise fiscal acarretou sucessivas revisões das metas da União. O superávit primário da União do ano passado, inicialmente de 1.5% do PIB, acabou se tornando um déficit de até 1% do PIB, decorrente da queda sucessiva da arrecadação, um corte de gasto concentrado em investimentos, com juros crescendo de forma explosiva, e trajetória igualmente preocupante da dívida bruta em relação ao produto.

Se crise é oportunidade, como no ideograma chinês, o ideal seria aproveitar esse episódio para retomar atenções e esforços em defesa da reforma profunda do processo do orçamento e da contabilidade pública.

O ponto de partida da reforma seria o plano plurianual (PPA), que, na prática, deixou de orientar a alocação de gastos nos orçamentos dos quatro anos a que se refere. Uma proposta é simplificar o seu conteúdo, abrangência e apresentação, de modo que passe a ser um documento político que reflita o plano de governo apresentado durante a campanha política pelo candidato eleito para o Executivo. Caberia ao PPA definir estratégias e diretrizes, bem como a estrutura dos programas orçamentários, compatibilizando a gestão estratégica com a gestão operacional. Outras alterações seriam a construção de um cenário prospectivo contendo os objetivos da estratégia fiscal de longo prazo e a inclusão nos programas das despesas de pessoal que concorrem para a consecução de seus objetivos.

Outra questão crucial para o médio e longo prazo envolve a garantia de continuidade de dotações para obras ou programas que abrangem mais de um exercício – em princípio, todo ano é preciso incluir rubrica específica no orçamento. Para que viesse a ser adotada a prática de vários países desenvolvidos, na qual, uma vez obtida aprovação pelo Legislativo, o projeto não precisa de uma nova autorização nos exercícios seguintes, seria preciso uma reforma constitucional. Porém, é possível prever na lei complementar que a proposta orçamentária apenas inclua novos projetos caso os anteriormente aprovados estejam plenamente contemplados.

A apreciação legislativa também reclama atenção especial. Não há caso similar no mundo de aprovação a cada ano de quase 10 mil emendas à proposta orçamentária da União.<sup>24</sup> Se isso pode ser encarado como uma demonstração de força da democracia, não há como deixar de registrar, por outro lado, que o somatório de todas as emendas em determinada ação governamental não reflete as prioridades de uma política nacional coordenada para enfrentamento de um problema do País, mas, sim, a soma dos interesses de indivíduos que, em sua maioria (se não na totalidade), buscam solução para problemas locais, com uma visão paroquial para a solução do problema. Por mais difícil que seja politicamente, é recomendável ordenar minimamente esse processo de emendas.

O aprimoramento do processo de apreciação orçamentária exige também rever a faculdade que tem sido usada constantemente pelo Poder Legislativo de re-estimar as receitas apresentadas pelo Poder Executivo, sob a alegação de “erro ou omissão”. A consequência é a perda de realismo do orçamento, que passa a conter despesas para as quais não haverá receitas suficientes, exigindo a imposição de limites para movimentação e empenho e para pagamentos. Na prática, o Governo Federal tem convivido com contingenciamentos de dezenas de bilhões de reais todo início de ano, o que, por sua vez, compromete a previsibilidade dos gastos no exercício, já que os órgãos setoriais ficam sem saber se poderão ou não gastar ao longo do exercício todo o seu orçamento. Uma alternativa oriunda da experiência internacional seria adotar um comitê tripartite com representantes do Poder Executivo (com maioria de voto) e do Poder Legislativo, bem assim os da sociedade civil (que poderiam envolver as grandes universidades e instituições de pesquisa), para discutir previamente as estimati-

<sup>24</sup> Para uma análise comparada com a experiência internacional, ver Tollini (2009).

vas de receita. Teorias e experiências internacionais no pós-crise global de 2008 têm valorizado cada vez mais o papel de conselhos fiscais, que tanto podem ficar focados apenas no orçamento público (como no caso bem sucedido dos Estados Unidos, com um conselho vinculado ao Congresso), como também acompanhar a política fiscal no sentido mais abrangente (que resultou no uso cada vez maior da expressão “instituições fiscais independente”).

Outras muitas mudanças podem ser enumeradas visando à recuperação da credibilidade do orçamento público, que não deve se limitar apenas a compatibilizar as despesas ao comportamento da receita efetiva e às metas de resultado fiscal, mas também buscar aumentar a qualidade na alocação dos recursos. É preciso recuperar a capacidade do orçamento anual de determinar a alocação final do gasto, o que ocorre apenas quando a sua execução se mantém o mais próximo possível da programação original. Isto passa por valorizar mais as atividades de apoio – caso da formulação de políticas, da coordenação, da avaliação e dos controles, de modo que aumente o espaço para o financiamento das programações finalísticas, que os beneficiam com bens e serviços públicos ofertados diretamente à sociedade.

Nesse sentido, uma reforma orçamentária que contribua para a expansão do espaço fiscal se torna importante, também, para a estabilidade macroeconômica e o deslanche da reforma tributária que, por sua vez, acrescenta condições melhores de crescimento econômico.<sup>25</sup> O raciocínio inverso, de que uma melhora no cenário externo que contribuísse para a elevação das taxas de crescimento da economia brasileira permitiria um alívio fiscal e, simultaneamente, o encaminhamento da reforma tributária pode ser considerado equivocado – pecando por seguir limitado a parcelas da receita, como o Imposto Estadual Sobre Circulação de Mercadorias (ICMS), que mal rende um quinto da carga tributária do País. Os desafios estruturais não permitiriam alívios ainda que conjunturais, já que os principais componentes da despesa do Governo crescem em descompasso com o PIB.

A necessidade de reverter esse quadro histórico de engessamento orçamentário aumenta diante da armadilha fiscal de baixo crescimento em que se encontra a economia brasileira.<sup>26</sup> A falta de espaço fiscal para ampliar os investimentos públicos compromete a modernização da infraestrutura, corroendo a competitividade do produto nacional, e a baixa qualidade dos serviços públicos repercute negativamente na produtividade, a exemplo da educação.

A já comentada pulverização do debate sobre as reformas tributária e orçamentária no Congresso deveria ser substituída por um esforço conjunto para compensar as perdas estaduais – com a reforma do ICMS – e diminuir a pressão sobre os recursos federais para atender às demandas locais. Eventuais vantagens na revisão dos contratos de rolagem das dívidas estaduais junto ao Tesouro podem ser meios para compensar a perda dos supostos benefícios da guerra fiscal. Assim, a limitação às demandas por compensações financeiras do Governo Federal cumpriria importante papel no prelúdio de uma reforma tributária, tornando-se menos sujeita à rigidez do orçamento federal.

Possivelmente, o maior de todos os desafios impostos hoje à economia brasileira seja exatamente retomar os ciclos de reformas institucionais que, realizados até o final do século passado,

<sup>25</sup> Ver Rezende (2015).

<sup>26</sup> Ver Rezende e Cunha (2014).



podem servir de referência ou exemplo para outras economias emergentes. Não há mais dúvidas de que o crescimento econômico sustentado liderado pela expansão do consumo encontra seus limites e o máximo que logra hoje é impedir uma recessão aberta. Da pressão crescente da inflação mesmo depois de elevados os juros reais básicos, dos piores resultados externos no pós-guerra até a diminuição significativa do superávit primário do setor público, o tripé da macroeconomia brasileira perdeu ou sua sustentação ou sua sustentabilidade. Cada vez cresce mais o consenso de que novos arranjos institucionais são necessários.

Quanto mais difíceis forem as perspectivas para um ajuste fiscal vigoroso, tendem a crescer as possibilidades, ou mesmo as necessidades, de serem retomadas agendas de reforma das instituições fiscais no Brasil. Não faltam oportunidades, desde o sistema tributário, o orçamento, até mesmo a própria lei de responsabilidade fiscal, que ainda não foi inteiramente regulada. Mas, a primeira mudança deverá ser da estratégia do Governo Federal que, desde a ascensão dos trabalhadores, optou por uma linha minimalista, temendo a reação parlamentar – embora sempre tenha gozado de ampla e crescente maioria.

## 5 Considerações Finais

Se o Brasil já se destacou até mesmo no cenário internacional ao modernizar suas instituições fiscais até o final do século passado, é bom lembrar que isso resultou mais da resposta à crise do que de um planejamento ordenado. As circunstâncias foram impondo as reformas de caráter fiscal, desde desestatização e controle das finanças subnacionais até o regime de responsabilidade fiscal. Afinal, os governos precisaram responder e enfrentar uma série de crises macroeconômicas, desde os antigos surtos de hiperinflação, passando pelas sucessivas crises externas, inclusive com moratória, até a adoção e consolidação de diferentes planos de estabilização. Na resposta a cada crise, de alguma forma, avançou-se em mudanças institucionais que culminaram em um quadro de relativa estabilização fiscal, mais marcante depois da virada do século, que até mereceu reconhecimento internacional.

É inegável que não existem análises e reflexões mais sistemáticas sobre o orçamento e a contabilidade do Governo. Os temas são relegados à condição de resíduo nos debates sobre a economia brasileira. O que dizer da agenda nacional? No mais das vezes, as referências são sobre o seu uso político, sobre os escândalos de corrupção que, muitas vezes, partem de emendas parlamentares, e em relação a estas, os autores lutam para as tornar obrigatórias. Os defensores da austeridade fiscal reclamam quebra de vinculações e reduções de gastos, mas não explicam o quê e como transformar tais soluções em prática.

Como aqui relatado, o Brasil adotou um código de contabilidade pública há quase um século, inovou mundialmente ao adotar uma lei geral do orçamento e da mesma contabilidade há cerca de meio século, novamente criou um sistema próprio e integrado de três peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA) na Constituição vigente há uma geração e, por fim, foi o primeiro emergente a adotar uma lei de responsabilidade fiscal há 14 anos (o que somente foi possível porque havia previsão constitucional para criação de um código nacional de finanças públicas). Em particular, vale destacar que

o arcabouço desenhado na reforma constitucional de 1988 teve caráter realmente estrutural, baseado em um capítulo conciso e bem redigido, mas que até hoje não foi plena e adequadamente adotado, uma vez que ficou faltando a legislação complementar, ou seja, a reforma da Lei n. 4.320/64. O processo orçamentário deveria ser integrado com o plano e simplificado na sua formação e execução, até para permitir um acompanhamento mais efetivo pela sociedade.

De fato, como há mais de 60 anos, o Poder Executivo não desperta o menor interesse em patrocinar e apoiar a revisão da lei geral de orçamentos, talvez na expectativa de que, sem regras legais, ele mesmo possa definir quais seriam – o que é favorecido pelos seguidos orçamentos que autorizam mais gastos do que as metas fiscais permitem, o que leva a um acúmulo de centenas de bilhões de reais em restos a pagar e a formação de um orçamento paralelo, fora a continuidade da prática de definir a gestão fiscal no controle da boca do caixa. Ao invés de rejeitar, o Governo Federal deveria ser o primeiro interessado em patrocinar uma reforma do orçamento e da contabilidade pública, até para atenuar as suas inegáveis e crescentes dificuldades para cumprir metas fiscais.

O Congresso, por sua vez, ainda que já tenha projetos apresentados para promover reformas gerais do orçamento e da contabilidade pública e a fim de endurecer ainda mais a lei de responsabilidade fiscal, não mostra apetite para liderar a reforma, porque segue mais preocupado com a aprovação e a execução de emendas ao orçamento, quase sempre focadas em projetos muito localizados e que, no geral, resultam em criação de gasto sem que haja efetiva receita disponível, e por isso prefere investir em tentar aprovar uma reforma constitucional que obrigue a execução de tais emendas. Erra o Legislativo ao seguir preferindo uma espécie de autorregulamentação no caso do orçamento, como se fosse suficiente para coibir abusos, no lugar de investir em estabelecer regras perenes em uma lei complementar. Ao inflar receitas e criar despesas, supostamente, o Legislativo estaria exercendo sua maior prerrogativa na democracia, porém, acaba esbarrando e caindo diante de contingenciamento, acúmulo de restos a pagar e controle final na boca do caixa, quando seria muito melhor regular esse processo e ter uma efetiva participação na definição de critérios e fórmulas a serem utilizados no orçamento e na sua execução.

A sociedade civil brasileira carece dedicar mais atenção ao orçamento público, inclusive suas entidades organizadas ou do chamado terceiro setor, que deveriam fazer um acompanhamento e uma vigilância mais firme do uso dos recursos públicos, uma vez que os dados até são divulgados em diferentes portais de transparências, da maioria dos governos. A organização não governamental Contas Abertas é uma das raras iniciativas que faz esse papel de guardião social das contas públicas do País.<sup>27</sup> Mas pela dimensão continental do País, por compreender quase meia dezena de milhar de unidades de governo, pela complexidade do assunto, é muito pouco que apenas uma ONG se dedique ao assunto. Isso mostra o pouco interesse também direto da sociedade organizada por exercer de forma independente o controle das coisas e contas públicas.

Se educação, saúde, segurança, assistência e previdência social, para não falar em urbanismo, cultura e saneamento, são funções primordiais do Estado e, como tal, fundamentais para

---

<sup>27</sup> Ver suas atividades em seu portal na Internet: <<http://www.contasabertas.com.br/website/>>.

os direitos fundamentais dos brasileiros, é fundamental se conhecer mais o orçamento público e se posicionar de forma consistente e coerente em relação a ele. É premente mudar a visão da sociedade em relação ao orçamento e à contabilidade pública para deixar de tratá-lo como *caixa preta*, que, por não se decifrar, não interessa. Não apenas o orçamento deve ser um instrumento chave da democracia moderna, como, no Brasil, já passa a hora de ser aprovada uma nova lei geral sobre orçamento, contabilidade e gestão pública, que dê mais espaço para a transparência fiscal e para o controle social.

## Referências

AFONSO, José R. “Memória da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88: as Finanças Públicas”. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro: BNDES, v. 6, p. 21-48, jun. 1999.

AFONSO, José R. *Responsabilidade Fiscal no Brasil: Uma Memória da Lei*. Rio de Janeiro, FGV Projetos, 2010.

AFONSO, José R.; BARROSO, Rafael. Novos passos na construção do arcabouço institucional fiscal no Brasil: a Premência da Reforma da Lei 4.320/64. *Revista Controle e Administração*, Rio de Janeiro: Prefeitura Municipal, v. 2, n. 2, p. 153-170, jul./dez. 2006.

ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Márcio; FEIJÓ, Paulo Henrique. *Gestão de Finanças Públicas: Fundamentos e Práticas de Planejamento, Orçamento e Administração Financeira com responsabilidade Fiscal*. 3. ed. Brasília, DF: Gestão Pública, 2013.

CONTI, José M. *Orçamentos públicos – A Lei 4.320 comentada*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

FEIJÓ, Paulo Henrique. *Emendando as Mudanças na contabilidade aplicada ao Setor Público*. 1. ed. Brasília, DF: Gestão Pública, 2013.

FEIJÓ, Paulo Henrique; PINTO, Liane Ferreira; MOTA, Francisco Glauber Lima. *Curso de SIAFI: uma abordagem prática da execução orçamentária e financeira*. 2. ed. Brasília, DF: Gestão Pública, 2009.

FEIJÓ, Paulo Henrique; RIBEIRO, Carlos Eduardo. *Entendendo o Plano de Contas: Aplicado ao Setor Público*. 1. ed. Brasília, DF: Gestão Pública, 2014.

GIAMBIAGI, Fabio. 18 anos de política fiscal no Brasil: 1991/2008. *Economia Aplicada*, Ribeirão Preto: USP, v. 12, n. 4, p. 535-580, out./dez. 2008.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. *A Reforma Orçamentária e as demais reformas essenciais ao desenvolvimento nacional*. Rio de Janeiro: FGV, 2015. [no prelo].

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. *O orçamento dos brasileiros: por que ele não desperta maior interesse?* Rio de Janeiro: FGV Projetos, 2014.

SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL. *Manual Técnico de Orçamento – 2016*. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, 2015.

SERRA, José. A Constituição e o gasto público. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, DF: IPEA, n. 1, p. 93-106, jun. 1989.

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

TER-MINASSIAN, Tereza. *A Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira em uma perspectiva internacional*. Palestra em Seminário do BID. Washington: IADB, 2010.

TOLLINI, Helio; AFONSO, José Roberto. A Lei 4.320 e a responsabilidade orçamentária. In: CONTI, José; SCAFF, Fernando. *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

TOLLINI, Hélio; AFONSO, José Roberto. Avançar nas Responsabilidades. In: SCAFF, Fernando; CONTI, José M. *Lei de Responsabilidade Fiscal – 10 Anos de Vigência: Questões Atuais*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

TOLLINI, Hélio M. Reforming the Budget Formulation Process in the Brazilian Congress. *OECD Journal of Budgeting*, Paris: OECD, 2009.

Data da submissão: 11 de novembro de 2015

Aceito em: 26 de fevereiro de 2016