

**Novos Passos na Construção do Arcabouço Institucional Fiscal
no Brasil: A Premência da Reforma da Lei 4.320/64**

José Roberto Afonso*

Rafael Barroso♦

RESUMO:

Recentemente, parece se formar um novo consenso no país de que o lado fiscal é a nossa verdadeira fragilidade e que somente a geração de superávits primários nas contas do setor público consolidado não é suficiente para revertê-la. Este artigo compartilha dessa idéia e avança a hipótese de que para melhorar a prática fiscal no país, as leis que regem as finanças públicas também deveriam ser aprimoradas. O primeiro passo nessa agenda deve ser a reforma da Lei 4.320/64, para reforçar o ideal da LRF e coibir práticas orçamentárias inadequadas.

ABSTRACT:

A new consensus seems to be forming in Brazil around the diagnosis that the fiscal sector is our biggest frailty and that the delivery of primary surplus by the public sector is not enough to remedy such drawback. This article shares this idea and advances the hypothesis that in order to improve fiscal practice in Brazil, the legislation that commands it should also be upgraded. The first step in this agenda must be the reform of the Act 4.320/64 so as to reinforce the ideas behind the Fiscal Responsibility Act and to proscribe inadequate budgetary practices.

RESUMEN:

Recientemente, parece se formar un nuevo consenso en Brasil de que el sector fiscal es nuestra verdadera fragilidad y que solamente la generación de superávit primarios por cuenta del sector publico consolidado no es el suficiente para revertir-la. Este artículo comparte esa idea y avanza la hipótesis de que para mejorar la práctica fiscal en el país, las leyes que comandan el proceso también tienen que ser perfeccionadas. El primer paso en esa agenda debe ser la reforma de la Ley 4.320/64 para reforzar el ideal de Ley de Responsabilidad Fiscal e cohibir prácticas presupuestarias inadecuadas.

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

* Economista do BNDES a serviço da Câmara dos Deputados. E-mail: ze.afonso@terra.com.br
Website: www.joserobertoafonso.ecn.br

♦ Economista da assessoria de pesquisa econômica da FIRJAN, ganhador do Prêmio Tesouro Nacional 2003 (categoria tributação e orçamento) e do XIII Prêmio Brasil de Economia (categoria dissertação de mestrado). E-mail: rcbarroso@gmail.com

1. Introdução

Faz mais de uma década que o país logrou estabilizar o valor da sua moeda. Poucos anos depois, por conta de intempéries externas, se viu obrigado a enfrentar a questão da disciplina fiscal. Ainda que mudanças institucionais mais profundas tenham sido implementadas como a LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal) e a LCF (Lei de Crimes Fiscais), o enfoque analítico brasileiro no que tange o setor fiscal se resume até os presentes dias à fixação de metas para o superávit primário, que estabilizem a relação dívida/ PIB e ao acompanhamento do cumprimento das mesmas ao longo do tempo. Pior, estes são indicadores calculados com fontes primárias oriundas do sistema financeiro (é baseado nos créditos que o setor privado diz possuir contra o setor público) e toma por base metodologia introduzida no País no início dos anos 80 por recomendação do FMI, a quem o governo militar pediu ajuda na época. Nada mais mudou, desde então?

A questão fiscal está voltando ao cerne dos debates econômicos e políticos. Recentemente, com a carga tributária beirando os 40% do PIB, o investimento público caindo ao seu menor nível histórico: 0,51% do PIB na média dos anos de 2003 a 2005¹ e com os gastos do governo crescendo acima da arrecadação e a taxas reais de dois dígitos, a atenção foi definitivamente direcionada a forma como o ajuste fiscal vem sendo promovido. Para se combater as causas dos problemas e não somente os seus efeitos foram propostas várias idéias como planos fiscais de longo prazo, choques de gestão e a reforma da legislação fiscal e orçamentária.²

Queremos chamar a atenção para a necessária revisão da Lei nº 4.320 de 1964. É uma pauta que muitos menosprezam, por acharem que se trata de algo de interesse restrito, apenas de uma pequena categoria de profissionais ou interessados na contabilidade, e ainda assim, em seu ramo governamental, como se esta fosse algo menor ou exótico.

A idéia de reformar o processo orçamentário por inteiro ou algum dos seus aspectos pontuais não é exatamente nova. O movimento para modificar a Lei 4.320/64, que rege o orçamento público é cíclico.

Para ficar só em algumas iniciativas, já na constituinte foi proposta a previsão para se criar um Código de Finanças Públicas (a exemplo do antigo e também

¹ Vide (Almeida, 2005).

² Vide (Delfim Netto & Giambiagi, 2005) e “Antes de orçamento impositivo, a verdade” de Claudia Safatle, jornal Valor Econômico, 04/08/06.

abandonado Código Tributário Nacional), que congregaria e uniformizaria toda a legislação pertinente. Após a chamada *CPI dos anões do orçamento*, assim como agora durante a chamada *CPI das sanguessugas*, muito se falou em alterar o rito orçamentário. Por último, ainda na segunda metade da década de 1990, o senador Antonio Carlos Magalhães apresentou um projeto, recentemente aprovado no Senado Federal, para mudar o caráter do orçamento de autorizativo para impositivo.

O objetivo desse artigo é contribuir para o debate sobre a reforma da Lei Complementar (Lei 4.320/64), que rege as finanças públicas como previsto no artigo 163 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), baseado no diagnóstico dos problemas levantados na seção dois desse artigo.

A terceira seção apresenta as mudanças propostas visando o aperfeiçoamento institucional das práticas de finanças públicas no Brasil. Nessa seção, avançam-se propostas para se alterar alguns aspectos das leis, que compõem o rito orçamentário brasileiro: o PPA (Plano Plurianual), a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e a LOA (Lei Orçamentária Anual), além de focar em outras questões horizontais, i.e. que perpassam todo o processo, como a questão da transparência e da uniformização dos conceitos contábeis e informes públicos. A última seção conclui.

2. Diagnóstico dos Problemas³

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

Um arranjo deliberado tem envolvido a criação de fundos extra-orçamentários por governos estaduais⁴ para diminuir a base da receita utilizada para calcular o valor

³ Essa seção reproduz alguns argumentos apresentados pelo primeiro autor no 3º Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, em 31/7/2006 e de (Barroso, 2004).

⁴ Vide por exemplo a material: "Maquiagem Fiscal" no jornal Folha de São Paulo de 08/05/05, que diz: "*Inspirados no pioneirismo do governador de Mato Grosso do Sul, José Orcírio, o Zeca do PT, pelo menos dez Estados do país estão recorrendo ao "jeitinho brasileiro" para driblar a destinação*

da prestação mensal a ser paga ao Tesouro Nacional por conta do pagamento da dívida refinanciada, e, em alguns casos, ainda reduz-se com esse estratagema o montante proveniente de impostos que deveria ser transferido para os municípios e o que deveria ser aplicado em educação e saúde.

Os fundos são alimentados pelo recolhimento de impostos feitos pelas empresas diretamente aos mesmos. Por tal processo, o Estado mantém a arrecadação, mas não a escritura como impostos e, por conseguinte, reduz a receita corrente líquida. Se isso começou como uma forma de diminuir os pagamentos da dívida devidos ao Tesouro Nacional, tornou-se, na prática, também um meio de desvinculação da receita estadual. Constituem, assim, um duplo e perverso incentivo. Primeiro à injustiça federativa, porque alguns entes federados maquiagem suas contas, às vistas do governo federal e dos órgãos de supervisão, e outros governos não o fazem. Em segundo lugar, é também um incentivo à falta de transparência, pois, quebram o princípio básico do orçamento universal e se acaba cobrando impostos disfarçadamente, sem que a lei os preveja claramente. Mais grave ainda, é o fato de que tais recursos são gastos sem que a lei os autorize e os balanços os demonstrem.

Tal prática não é somente uma afronta à boa gestão fiscal, mas é também uma infração flagrante a Lei 4.320/64, que no seu artigo segundo afirma que: “A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade” e no artigo sexto explicita que “Todas as receitas e despesas constarão da Lei do Orçamento pelo seus totais, vedadas quaisquer deduções.”

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

obrigatória de recursos para saúde e educação, não repassar parcela do ICMS para municípios e até reduzir a prestação mensal de sua dívida com a União.”

Para fugir a essa punição, que pode levar a inelegibilidade, alguns prefeitos adotaram a prática de cancelar empenhos, mesmo tendo o serviço sido efetivamente prestado ou a mercadoria sido efetivamente entregue.⁵ Isso representa uma afronta à Constituição e a própria democracia, pois, há muito tempo, se exige que um recurso público só possa ser gasto depois de autorizado pelo Legislativo e também a ele seja submetido sua prestação de contas.

Em relação ao gasto com funcionalismo, como era de se esperar, os governos acima do limite ou muito próximo deles questionaram judicialmente esses limites. Uma vez derrotados, engajaram-se em exercícios de contabilidade criativa, mesmo sendo a LRF bem explícita sobre o que deve ser contabilizado como gasto com pessoal,⁶ de forma a reduzir artificialmente a despesa com pessoal.⁷ Assim, desconsiderou-se como gasto em pessoal a parcela dos salários dos funcionários públicos, que é retida pelo imposto de renda na fonte e que pela CF/88 retorna aos estados e municípios. Na mesma linha, a despesa com inativos e pensionistas não foi incluída no limite de gastos com pessoal, por se tratar, na visão desses governantes, de uma despesa com previdência.⁸

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

⁶ Vide LRF Art. 18: *“Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. § 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”.*

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

⁸ Essa prática levou a situações *sui generis* como a do estado do Rio de Janeiro, que apesar de comprometer menos de 37% da sua RCL (Receita Corrente Líquida) no primeiro trimestre de 2003,

O cerne do problema está mais na prática e na conduta dos órgãos responsáveis pela fiscalização do que numa possível redação inadequada da LRF ou decisão contrária da Justiça. Aliás, no caso da limitação do gasto com pessoal mais do que em qualquer outra matéria, o posicionamento do STF (Supremo Tribunal Federal) foi fundamental para consolidar a LRF. Ao julgar ação de inconstitucionalidade, ele não só manteve a aplicação dos sublimites específicos para cada poder, como também se posicionou a favor do cômputo da folha de inativos na despesa com pessoal, portanto, sujeitando a ao limite da LRF.

A questão da dívida pública federal e da fixação de metas para a mesma e para o resultado nominal constitui também uma debilidade. A dívida pública seria a priori um aspecto de maior sucesso da LRF, mas, de fato e de direito, é onde mais falhou sua regulamentação posterior. A lei e a própria CF/88 prevêm limites para o endividamento público.⁹ Esses deveriam ser fixados pelo Senado para estados, municípios e União. Ao final de 2001, o Senado aprovou a nova resolução¹⁰ para regular o endividamento estadual e municipal, disciplinando tanto os fluxos, quanto limitando os estoques, mas até hoje sequer iniciou a tramitação do mesmo projeto aplicado à União.

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

A implantação das PPPs (Parcerias Público-Privado) é mais um motivo importante para que tal proposta fosse apreciada e aprovada pelo Senado, porque uma parte do apoio da União envolverá a concessão de garantias, que pela CF/88, cabe ao Senado Federal regular. Além disso, é importante lembrar que a dívida mobiliária federal não é controlada pelo Senado e sim por lei ordinária, que se aprovada, também

segundo a STN (Secretaria do Tesouro Nacional), levou 8 meses para normalizar o pagamento dos salários dos funcionários do executivo estadual. Vide Jornal do Brasil de 16/01/2003.

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

¹⁰ Vide Resolução N° 1 de 2001 do Congresso Nacional.

poderia dar mais credibilidade a sua gestão e maior racionalidade ao tratamento de seu serviço no âmbito do orçamento federal.

O que torna ainda mais inexplicável o desinteresse do governo e até mesmo do mercado pela adoção dos limites às dívidas federais diz respeito ao fato de que as proposições enviadas ao Congresso em 2005, previam limites que estavam muito acima dos saldos das dívidas: consolidada e mobiliária, efetivamente observados hoje, mesmo após a acelerada expansão das mesmas.

Por último, também é curioso notar o ostracismo a que foram relegadas as metas de resultado previstas na LRF, ainda mas quando recentemente houve uma grande onda no país pela defesa do que seria uma idéia completamente inovadora – a fixação da meta zero para o déficit nominal. Chegou-se a falar em emendar a CF/88 para isso, porém, não foi dito ou lembrado que a LRF já exige a fixação de uma meta para o resultado nominal – e não apenas para o primário – na LDO de cada ano.¹¹

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

Se o país perde, assim, a oportunidade de avançar no campo da responsabilidade fiscal, pior é verificar que se começa a recuar em outros campos como na transparência e continua-se imóvel na questão do processo orçamentário e do *enforcement*. Desde já, se antecipa que, em muito ajudaria se fosse acelerada a tramitação no Congresso da chamada reforma orçamentária, pois, convivemos com vários problemas no rito orçamentário como discutidos a seguir. Por exemplo, as subestimações de receita pelo executivo e o movimento oposto pelo legislativo, além da falta de critérios objetivos para a seleção e liberação de recursos para emendas, entre outros problemas.

¹¹ Vide LRF Art. 4 § 1: “Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal (sic) e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. § 2º O Anexo conterá, ainda: I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior; II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos,”

Para começar, os parlamentares não dão muita importância à discussão do PPA e da LDO, o que na prática faz com que essas duas leis não exerçam papel importante na discussão orçamentária.

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

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

Desse quadro derivou-se uma prática política clientelista nas relações entre parlamentares e governo, onde os primeiros votam matérias de interesse do segundo, somente após terem suas reivindicações atendidas.

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

Essa falta de critério para a inclusão de projetos no orçamento e a prática governamental de cortar despesas *ad hoc* dificultam a tarefa dos ministros de planejar as ações de suas áreas, pois, muitas delas necessitam de desembolsos continuados, o que no quadro institucional atual fica difícil de ser previsto.

Como os recursos são escassos e espasmódicos, os ministros não são cobrados pelo seu desempenho, revelando uma outra falha institucional que é a falta de sanções e mecanismos, que vinculam os agentes aos resultados de suas ações.

Outro problema institucional que está relacionado com a falta de cobrança e avaliação de desempenho dos ministros e outros cargos-chaves do Executivo é a pouca divulgação que se dá aos objetivos da administração pública, normalmente

¹² Vide (Pereira & Mueller, 2002).

expressos no PPA. Isso dificulta a tarefa da sociedade civil de fiscalizar o resultado do trabalho das agências governamentais.

Uma outra característica do processo orçamentário brasileiro é a grande vinculação de recursos e a existência de segmentos no orçamento, que crescem autonomamente como pensões, seguro-desemprego e folha de salários. Essa característica diminui o espaço de discussão do orçamento.

Por último, muitas das instituições orçamentárias estão estabelecidas de forma precária. Por exemplo, as normas que determinam o que fazer caso o orçamento não seja aprovado até a data limite e as que determinam o estabelecimento de uma reserva de contingência estão na LDO. E, portanto, devem ser refeitas a cada ano. (Esfahani, 2000, p. 6) adverte que “*Para atuarem como restrição ao processo orçamentário, os procedimentos orçamentários devem ter um alto custo de troca, de maneira que eles tenham uma vida mais longa do que o orçamento por si só.*” Constituem-se, assim, por si só, mais um motivo para a reforma da Lei 4.320/64.

3. Propostas e Sugestões

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

O processo orçamentário brasileiro é formado por três peças como dito acima, porém, elas não guardam muita coerência entre si: o PPA é uma peça de ilusão e a LDO virou uma Lei 4.320/64 tampão. O que se propõe não é uma revolução frente ao previsto na CF/88, mas sim um aprimoramento. Essas sugestões, contudo, se implementadas em sua totalidade constituirão uma ruptura sim, mas com a prática vigente, que não chegou perto daquela imaginada na constituinte.

Uma reforma da Lei 4.320, deve ter como um dos princípios a harmonização e a coerência efetiva entre o PPA, a LDO e a LOA. Ou seja, não se pode incluir na LOA obras que não estejam de acordo com os eixos do PPA e tampouco, pode-se aprovar um plano plurianual, que não leve em conta a restrição orçamentária.

Portanto, o primeiro passo é tornar o PPA naquilo que se conhece na literatura de finanças públicas como *hard-budget constraint*. O PPA poderia conter um plano para a administração da dívida pública, com metas para a relação dívida/PIB e objetivos de carga tributária e gasto público. Dessas metas e dos demais parâmetros

orçamentários, derivar-se-ia o resultado nominal e primário necessário a cada ano para se atingir as referidas metas.

As metas para a evolução da dívida (relação dívida/ PIB) só poderiam ser alteradas em casos previstos na lei, como recessões fortes ou por maioria qualificada do Congresso. Já as metas para o resultado nominal seriam ajustadas a cada ano em conformidade com as projeções mais atuais dos determinantes da dívida pública. Ao final de cada ano, o Executivo promoveria uma conciliação entre a trajetória observada da dívida pública e a trajetória efetiva, revendo as metas para os anos subseqüentes, caso necessário, de maneira a reconduzir a relação dívida pública/ PIB à trajetória desejada.

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

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

Uma outra modificação que beneficiaria o processo orçamentário brasileiro é a votação do orçamento em dois turnos, separando a discussão do tamanho (montante monetário) do orçamento da sua alocação. A intuição econômica para essa seqüência de votos é que ela leva a menores déficits orçamentários. Isso, porque decisões colegiadas e cálculos políticos inerentes ao legislativo geram incentivos para ampliar o nível de gasto, ao mesmo tempo em que os ganhos da maior disciplina fiscal são mais difusos, não beneficiando diretamente os senadores e deputados. Por outro lado, decisões mais unilaterais e com maior poder dos ministros da área econômica têm o efeito contrário, pois, são eles que mais incorrem os custos e benefícios políticos da disciplina fiscal.

Assim, na votação em primeiro turno, os mecanismos de decisão dariam maior preponderância ao executivo. Por exemplo, o legislativo não poderia aumentar receitas, somente aprovar ou rejeitar o tamanho do orçamento, fornecendo as razões para a recusa.

Se na primeira rodada votou-se o tamanho do orçamento, far-se-ia o mesmo na segunda com a destinação dos recursos. Aqui caberia um mecanismo de decisão mais colegiado, pois, agora o objetivo é alcançar a eficiência alocativa. Logo, nesse turno de votação, não cabe mais uma data final ou um agente que tenha a palavra final. Neste caso, o que deve ser feito é estabelecer uma regra para períodos de impasse. A lei complementar deveria determinar o que fazer caso o Congresso e o governo não cheguem a um acordo até o dia 31 de dezembro.

Acreditamos que a lei deveria prever um engessamento gradual da execução orçamentária, ou seja, à medida que o tempo passe e os agentes não cheguem a um acordo, o custo dessa discordância se ampliaria. Por exemplo, nos primeiros dois meses do ano seguinte, o executivo ficaria proibido de começar novos projetos e antecipar pagamentos. Se depois de dois meses não se chegasse a um acordo, restringir-se-iam ainda mais as despesas permitidas. Passados quatro meses do ano e se ainda assim não se tivesse obtido um acordo, ficariam permitida somente aquelas despesas previstas no art. 9, parágrafo 2º da LRF e, por último, se ao final do quinto mês não se obtivesse um acordo, implementar-se-ia o orçamento do ano anterior com todos os itens reajustados de acordo com a variação nominal da despesa aprovada no primeiro turno.

Agora fica mais clara a vantagem do sistema de votação em dois turnos. No primeiro voto, cujo objetivo é assegurar a disciplina fiscal, tem-se um mecanismo de decisão em que o executivo é preponderante. Já no segundo voto, onde o objetivo é conseguir alocar os recursos, redistribui-se o poder deixando em posições mais ou menos iguais o Congresso e o executivo. Com esse rearranjo se consegue melhorar o processo de decisão, diminuindo os efeitos do *trade-off* existente, quando se tem que optar por um mecanismo único.

Outra modificação, que beneficiaria enormemente o processo orçamentário é a definição na proposta orçamentária sobre o que fazer caso a arrecadação fique abaixo ou acima do esperado ou algum item da despesa que está fora do controle do governo,

como serviço da dívida pública, cresça ou recue além ou aquém das previsões do governo.

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

A LRF já prevê em seu art. 9, parágrafo 1º, medidas em caso de frustração de receitas, porém, a lei deixa essa prerrogativa de limitar os empenhos ao executivo, podendo esse decidir que programas, funções, etc sofreriam cortes.

Essa nova provisão retiraria do executivo a prerrogativa de priorizar, através do decreto de programação financeira e dos demais decretos subseqüentes, os projetos aprovados no orçamento e ao mesmo tempo evita os incentivos para que o governo subestime receitas e possa gastar esse adicional, com mais liberdade.

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

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

No que tange a transparência fiscal e da gestão pública, uma primeira medida é dar grande divulgação às metas do PPA e ao acompanhamento periódico das

mesmas. O executivo deve publicar as metas do plano aprovado e a cada ano deve enviar ao Congresso e publicar um documento com o acompanhamento das metas. Esse documento deve mostrar o andamento de cada programa, que porcentual já foi executado, se está atrasado ou adiantado e se houve algum problema na consecução dos programas. Ao final do PPA, o executivo deve mostrar nesse relatório se todas as metas foram atingidas, justificando aquelas que não foram atingidas plenamente. O Congresso, se achar necessário, teria o direito de convocar os responsáveis por cada programa para prestar esclarecimentos adicionais.

Na mesma linha, a nova lei deveria promover a definição e uniformização contábil das demonstrações financeiras de entidades públicas, a criação de um sistema único e nacional de informação fiscal, além de garantir o acesso público ao SIAFI e congêneres subnacionais. Essas medidas tornariam as finanças públicas um tema menos árido e mais acessível à população, garantindo assim maior fiscalização por parte da sociedade.

Um passo ousado necessário seria a criação de um sistema único e nacional de informações fiscais, de modo a reunir em um só espaço todos os documentos, balanços e relatórios exigidos pela LRF, como também pela Lei nº 4.320/64 e outros atos legais. Tal sistema deveria ser operado pelos tribunais de contas na forma de rede, uma vez que eles são os responsáveis formais pelo controle das contas e coisas públicas – por certo, com apoio e infra-estrutura prestada pelo Executivo Federal. Não faz mais sentido se exigir a remessa dos mesmos documentos para os mais distintos órgãos, ainda que em diferentes esferas de governo, de modo que, embora sejam exigidos muitos documentos e detalhamento das contas, o resultado final é que, na prática, muito se gasta com a burocracia e a publicidade, mas não com a transparência – até porque o excesso de informações também é uma forma de esconder as que realmente importam. Dispensável também dizer que tal sistema de informações deveria oferecer acesso eletrônico (Internet), público e ilimitado, de modo que qualquer pessoa interessada em conhecer as contas de um determinado governo saberia aonde consultar, inclusive podendo comparar com as de outras unidades.

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

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

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

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

Os projetos com as menores notas poderiam ser incluídos no orçamento e teriam seus recursos liberados normalmente. Contudo, os projetos que apresentam fortes indícios de irregularidade poderiam ser incluídos no orçamento, mas só teriam seu empenho garantido após acatarem as sugestões do TCU. Por último, para os projetos com notas intermediárias o ônus da decisão caberia exclusivamente ao

Congresso. Esse deveria ponderar a importância e a urgência do projeto frente à gravidade das acusações para tomar a sua decisão.

4. Conclusão

Todas as sugestões dadas aqui buscam dotar de maior racionalidade o processo orçamentário, conferindo-lhe maior coerência entre as suas partes, explicitando a troca intertemporal (maior gasto hoje implica mais dívida amanhã) e internalizando para cada agente do processo todos os custos e benefícios de suas ações. Em suma, o objetivo é construir um arranjo institucional coerente com maior disciplina agregada e eficiência alocativa e operacional.

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

A idéia de se colocar parâmetros para a previsão dos agregados macroeconômicos é também uma maneira de coibir o comportamento oportunista dos agentes. Ora, se os agentes se vêem frente a restrições contra déficits orçamentários, eles tentarão encontrar maneiras de burlá-las. Uma saída que já se tornou clássica é aumentar a previsão para o crescimento do PIB e da inflação. As propostas desse artigo são um jeito de coibir tal comportamento.

De qualquer forma, tais mudanças não serão plenamente eficazes, senão olharmos também para a questão da transparência e do *enforcement* das regras. O problema das finanças públicas municipais de São Paulo, por exemplo, teria sido reduzido se a prefeitura tivesse sido obrigada a divulgar devidamente auditados seus balanços e demonstrações financeiras detalhadas mensalmente.

Portanto, tais medidas, podem ser implementadas e não lograr o efeito previsto se não houver uma efetiva adimplementação (*enforcement*) da lei por parte dos agentes encarregados (tribunais de conta, sistema judiciário e Tesouro Nacional). Prova disso é a criação dos fundos extraorçamentários pelos estados como citado na introdução e o número de municípios que informam a sua execução orçamentária ao Tesouro que tem diminuído ano a ano, uma vez que o governo não vem necessariamente bloqueando o repasse voluntário de recursos para os municípios que

não informam esses dados, como prevê a LRF e segundo denunciam os jornais. Portanto, a reforma da lei, que é indubitavelmente necessária, desacompanhada de um governo sem efetivo compromisso com a boa prática fiscal, não logrará muitos avanços.

5. Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Mansueto. Problemas na Contabilidade do Investimento Público Liquidado Pelo SIAFI, Senado Federal, Nota Técnica, 27 de março de 2005.

AFONSO, José Roberto. Gestão de Choque: Um Ajuste Fiscal que Está Desajustando In: 3º Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, 2006.

BARROSO, Rafael Chelles. O Processo Decisório do Orçamento do Governo Federal na Visão da Nova Economia Institucional. In: Finanças Públicas: VIII Prêmio Tesouro Nacional – 2003. Brasília, Editora UNB, p. 573-676, 2004.

DELFIM NETTO, Antonio, GIAMBIAGI, Fábio. O Brasil Precisa de uma Agenda de Consenso, IPEA, mimeo, 2005.

ESFAHANI, H S – Institutions, Budgetary Procedures and Fiscal Performance in MENA countries: Analytical and Methodological Framework, Department of Economics, University of Illinois, Urbana–Champaign – 2000

Gobetti, Sérgio. Uma Análise das Finanças Estaduais do RS: 1998-2005. mimeo, 2006.

PEREIRA, Carlos & MUELLER, Bernardo – Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro – Programa de Seminários Acadêmicos 5ª feira IPE/USP, Seminário N°15/2002, 2002.