

**O ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL:
CAUSAS DA LIMITAÇÃO DE SUAS
FUNÇÕES NA DÉCADA DE 1990**

RENATO DA SILVA ATAÍDE

RENATO DA SILVA ATAIDE

**O ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL:
CAUSAS DA LIMITAÇÃO DE SUAS FUNÇÕES NA DÉCADA DE 1990**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho – Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Área de concentração: Gestão Econômica

Orientador: Professor Dr. Fabrício Augusto de Oliveira

Belo Horizonte

2006



Ataide, Renato da Silva
A 862 o O orçamento público federal: causas da limitação de
suas funções na década de 1990. Renato da Silva Ataide –
Belo Horizonte, 2006.
118 f.: il.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública).
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho –
Fundação João Pinheiro
Orientador: Fabrício Augusto de Oliveira
Referências: f. 112–118

1. Orçamento público – Brasil. 2. Orçamento Geral da
União. 3. Finanças públicas. 4. Superávit fiscal
primário. 5. Política econômica. 6. Ajuste fiscal.

I. Título. II. Oliveira, Fabrício Augusto de.

CDU 336.12 (81)

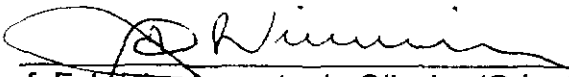


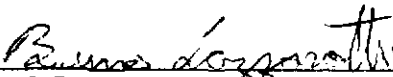
FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Governo de Minas Gerais

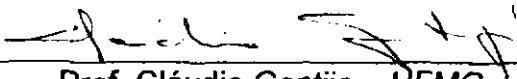
**ATA DA DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: GESTÃO ECONÔMICA**

Aos 30 (trinta) dias do mês de março de 2006, foi realizada a defesa pública da dissertação intitulada "**O Orçamento Público Federal: causas da limitação de suas funções na década de 1990**", elaborada por **Renato da Silva Ataíde**, como requisito parcial para obtenção do título de mestre do Programa de Mestrado em Administração Pública: GESTÃO ECONÔMICA, da Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho. Após a apresentação do trabalho, o mestrando foi arguido pelos membros da Comissão Examinadora, composta por Prof. Fabrício Augusto de Oliveira; Prof. Bruno Lazzarotti Diniz Costa e Prof. Cláudio Gontijo. A Comissão Examinadora reuniu-se para deliberar e, considerando que a dissertação atende aos requisitos técnicos e acadêmicos previstos na legislação do programa, decidiu, por unanimidade, pela **APROVAÇÃO** da mesma. Este documento expressa o que ocorreu na sessão da defesa e será assinado pelos membros da Comissão Examinadora.

Belo Horizonte, 30 de março de 2006.


Prof. Fabrício Augusto de Oliveira (Orientador) – EG/FJP


Prof. Bruno Lazzarotti Diniz Costa – EG/FJP


Prof. Cláudio Gontijo – UFMG

A realização do curso de Mestrado em Administração Pública e a concretização deste trabalho somente tornaram-se possíveis porque receberam o apoio e a colaboração de diversas pessoas e de determinadas instituições. Assim, registro aqui o meu agradecimento e reconhecimento.

Inicialmente, sou grato à Isa Viana, que, além de ter contribuído muito para minha formação de Economista, foi a principal pessoa que organizou as condições do meu local de trabalho para que eu pudesse começar esse curso. No início dessa caminhada, foi importante o apoio do José Nilson Viana e de vários amigos, dentre eles, Kiko, Mônica, Denize, Jane e Alex. Agradeço, também, aos colegas da Prefeitura Municipal de Ipatinga, em especial Ricardo Figueiredo, Zélia Maria Alves Rabelo, Reginaldo Pina, Maria das Graças Martins Portela e Márcia Maria Ferraz Moreira Sena que sempre me incentivaram cursar o mestrado.

Ao professor Dr. Fabrício Augusto de Oliveira, meu orientador, agradeço o tema, o rigor intelectual e as contribuições valiosas para a construção deste trabalho.

Aos demais professores do curso, pelos vastos ensinamentos repassados, e aos funcionários da Fundação João Pinheiro, pela dedicação e companheirismo.

Destaco um agradecimento especial aos colegas da minha turma de Gestão Econômica, pela compreensão à minha condição de estudar em Belo Horizonte e morar em Ipatinga, situação que exigia um calendário específico de aulas, e que foi, plenamente, considerada.

Ao Eduardo Senra Coutinho, grande estimulador em fazer o mestrado, e quem me indicou o curso da Fundação João Pinheiro.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ), pelo apoio financeiro, que, com certeza, foi fundamental na viabilização desse curso. À Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, pelo

esforço em oferecer esse curso de mestrado, tão importante para o desenvolvimento das pesquisas ligadas ao setor público.

À Maria Aparecida Correa Nogueira, minha sogra, pelo apoio permanente às diversas necessidades que ocorreram ao longo do percurso desse curso. À minha família, pelos cuidados prestados neste e em todos os momentos da minha vida. Aos amigos que me ajudaram, meu muito obrigado. E à Rivânea, minha esposa e grande incentivadora, que sempre teve paciência e afeto comigo.

Por fim, agradeço a Deus por ter me dado a oportunidade de realizar esse curso, que, além de ser importante para o meu crescimento profissional, é a concretização de um antigo sonho que acalento desde 1993.

RESUMO

O presente trabalho analisa o processo de limitação do orçamento público federal, denominado Orçamento Geral da União (OGU), no que diz respeito ao desempenho de suas funções de instrumento de planejamento e de desenvolvimento econômico ao longo da década de 1990, cujo quadro ainda persiste na atualidade. Para tanto, examina-se, inicialmente, a evolução recente da organização da estrutura e da eficiência das funções do orçamento público no país que se consolidou com as mudanças contempladas na Constituição Federal de 1988, cujos números se tornaram mais realistas a partir da estabilidade monetária de 1994 e mais confiáveis com o rigor da gestão fiscal exigido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Em seguida, analisam-se, à luz dessas melhorias, a estrutura e a dinâmica de funcionamento do OGU, que se beneficiou, também, da mudança das regras da participação do Congresso Nacional em sua construção depois da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Orçamento. Apesar dos avanços registrados para o processo orçamentário, o trabalho procura demonstrar que o orçamento público federal continuou limitado para desempenhar seus papéis, devido ao padrão de ajuste fiscal implementado no início da década passada e aprofundado nos anos seguintes. Ao acomodar esse padrão, o OGU teve que modificar a equação orçamentária do lado das receitas e das despesas, o que desorganizou a execução orçamentária. Com a estruturação desse padrão em 1999, decorrente da mudança do modelo econômico que ocorreu naquele ano, novos elementos de ajuste foram inseridos no OGU, visando garantir o atingimento das metas estabelecidas para o superávit fiscal primário, o que condicionou, ainda mais, a sua execução e aumentou a sua limitação como espaço de escolhas orçamentárias e de definição das prioridades públicas. Discutem-se, por fim, os resultados obtidos por essa política fiscal de austeridade no período de 1999 a 2004, os quais mostram que essa estratégia, além de estar se deparando com o esgotamento dos elementos que integram esse padrão de ajuste, tem-se apresentada insuficiente para controlar o crescimento da relação dívida pública líquida como proporção do Produto Interno Bruto (PIB).

Palavras-chaves: orçamento público federal. Orçamento Geral da União. Finanças públicas. Superávit fiscal primário. Política econômica. Ajuste fiscal.

ABSTRACT

The present work analyses the limitation process of the Federal Public Budget, called Union General Budget (UGB), concerning the performance of its roles of planning and economical development in the 90's, whose status still prevails today. Thus, at first, the recent evolution of the structure is analyzed, as well as the efficiency of the roles of the public budget in the country, which was consolidated with the changes from the Constitution of 1988. The figures have become more realistic since the monetary stability in 1994 and more reliable due to the structures of the fiscal management required by the Responsibility Fiscal Law (RFL). Next, the procedures and structure of the UGB were analyzed, having its benefits from the changes of National Congress participation rules after the Parliamentary Commission of Investigation into Budget. Despite the recorded advances towards the budget process, this work intends to demonstrate that the Federal Public Budget remained limited to perform its roles, due to fiscal adjust implemented in the beginning of the last decade and deepened in the following years. At adjusting this standard, the UGB had to modify the budget equation on revenues and expenses, which disorganized the budget accomplishment. As this standard was structured in 1999, due to the change of the economic policy in the same year, new adjusting elements were introduced in the UGB, aiming at the achievement of the goals established for the primary fiscal surplus, which determined its plans of action. Therefore, the limitation for the range of budget choices and the definition of public priorities was increased. Finally, the results obtained by this fiscal policy from 1999 to 2004, show that the elements which integrate this adjusting standard are running out. Such strategy hasn't been enough to control the growth of the relation net public debt as the ratio of the Gross National Product (GNP).

Key words: federal public budget. Union General Budget. Public finances. Primary fiscal surplus. Economic policy. Fiscal adjust.

LISTA DE TABELAS

1	Relação dívida pública e Produto Interno Bruto (PIB) – Brasil – 1994-1998.....	63
2	Setor externo – Brasil – 1994–1998 (US\$ milhões).....	63
3	Composição do superávit fiscal primário – Brasil – 1999–2004 (% do PIB).....	68
4	Carga tributária bruta – Brasil – 1998-2004 (% do PIB).....	69
5	Despesas contingenciáveis e contingenciamento do Orçamento Geral da União (OGU) – Brasil – 1998–2004.....	71
6	Gastos com investimentos dos orçamentos fiscal e da seguridade social do Orçamento Geral da União (OGU) – Brasil – 1999—2004.....	72
7	Superávits fiscais primários do Orçamento Geral da União (OGU). Metas fixadas e obtidas – 1999–2004 (% do PIB).....	73
8	Metas projetadas, revistas e realizadas dos superávits fiscais primários do setor público consolidado – Brasil – 1999–2004.....	74
9	Necessidades primárias de financiamento e dívida líquida do setor público – Brasil – 1999–2004 (% do PIB).....	75
10	Fatores condicionantes da dívida líquida do setor público – Brasil – 1999–2004 (% do PIB).....	78
11	Orçamento Geral da União (OGU) – Brasil – 1999–2004.....	83
12	Execução orçamentária do Orçamento Geral da União (OGU) – Brasil – 1994, 1999–2004.....	86
13	Receitas e despesas primárias realizadas do Orçamento Geral da União (OGU) – Brasil – 1999–2004.....	87
14	Despesas obrigatórias e discricionárias do Orçamento Geral da União (OGU) – Brasil – 1999–2004 (R\$ bilhões).....	88
15	Receitas e despesas orçamentárias autorizadas e executadas no Orçamento Geral da União (OGU) – Brasil – 1999–2004 (R\$ bilhões).....	90
16	Carga tributária bruta do Orçamento Geral da União (OGU) – Brasil – 1999–2004 (% do PIB).....	94
17	Necessidades de contingenciamento do Orçamento Geral da União (OGU) – Brasil – Decreto 4 591/2003 (R\$ bilhões).....	96

18 Necessidades de contingenciamento do Orçamento Geral da União (OGU) – Brasil – Decreto 4 992/2004 (R\$ bilhões).....	97
19 Despesas contingenciadas no Orçamento Geral da União (OGU) por áreas – Brasil – 2002 (R\$ bilhões).....	98
20 Despesas contingenciadas no Orçamento Geral da União (OGU) por áreas – Brasil – 2003 (R\$ bilhões).....	99
21 Despesas contingenciadas no Orçamento Geral da União (OGU) por áreas – Brasil – 2004 (R\$ bilhões).....	99
22 Acompanhamento de “restos a pagar” pagos do Orçamento Geral da União (OGU) – Brasil – 1999–2004.....	101
23 Execução por grupo de natureza da despesa (GND) do Orçamento Geral da União (OGU) – Brasil – 2005.....	105

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 ORÇAMENTO PÚBLICO.....	14
2.1 Conceito, evolução e dimensões do orçamento.....	14
2.2 Características do orçamento.....	19
2.2.1 Técnicas e formas de elaboração do orçamento.....	20
2.2.2 Princípios orçamentários.....	21
2.3 O sistema orçamentário no Brasil.....	24
2.3.1 Trajetória histórica e tipos de orçamentos.....	24
2.3.2 Escrituração contábil pública.....	30
2.4 O processo orçamentário no Brasil.....	39
3 ESPECIFICIDADES DO ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL.....	43
4 A NATUREZA DO AJUSTE FISCAL DA DÉCADA DE 1990 E O AGRAVAMENTO DAS LIMITAÇÕES DO ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL.....	54
4.1 O legado da Constituição Federal de 1988.....	54
4.2 A influência do Plano Real.....	60
4.3 A estruturação do ajuste fiscal implementado em 1999.....	66
5 O ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL DURANTE O PERÍODO DE 1999 A 2004.....	81
5.1 Apresentação dos números dos orçamentos.....	81
5.2 O espaço orçamentário.....	82
5.3 Evolução da execução orçamentária.....	89
5.4 Análise dos elementos de ajuste fiscal dentro do OGU.....	91
5.5 Alternativas e perspectivas.....	102
6 CONCLUSÃO.....	108
REFERÊNCIAS.....	112

1 INTRODUÇÃO

O orçamento público é um documento com conteúdo rico em detalhes técnicos e obrigações legais, e contém uma estrutura complexa por refletir vários aspectos, dentre eles, a vida política de uma sociedade. Além de auxiliar a administração financeira de um ente público, esse instrumento organiza as ações de um governo para um determinado período de tempo. Suas funções atuais, as quais devem ser preservadas para garantir o alcance do seu propósito, são: documento de escrituração contábil, instrumento de desenvolvimento econômico, instrumento de planejamento e peça de controle da sociedade sobre o Poder Executivo.

O conceito, os papéis, a estrutura, as técnicas de elaboração, os princípios e as características do orçamento público têm evoluído com o passar dos anos, e, no Brasil, essa transformação acompanhou o desenvolvimento econômico, social e político do país. Na década de 1990, o orçamento público adquiriu condições favoráveis de funcionamento proporcionadas pela maior organização da sua estrutura e do aumento da eficiência das suas funções a partir das mudanças contempladas na Constituição Federal de 1988, dos ganhos obtidos para essa questão com a estabilização monetária alcançada pelo Plano Real em 1994 e do rigor da gestão fiscal exigido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) aprovada no ano de 2000.

Por ser o maior e mais importante orçamento público da federação, o orçamento público federal, denominado Orçamento Geral da União (OGU) é o centro da avaliação deste trabalho. Além ter sido beneficiado com esses fatores, este se favoreceu, também, da mudança das regras da participação do Congresso Nacional na sua construção depois da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Orçamento. A despeito dessa evolução favorável, este trabalho procura demonstrar que continua considerável a limitação do OGU no cumprimento de seu papel como instrumento de planejamento e de desenvolvimento econômico ao longo da década de 1990, cujo panorama ainda permanece até os dias atuais. A hipótese que norteia esta investigação é a de que esses papéis têm sido limitados em decorrência do padrão de ajuste fiscal implementado no início da década passada, ou seja, na mesma época em que haviam transcorrido essas melhorias, e aprofundado nos anos seguintes.

A origem dessa restrição encontra-se nas modificações introduzidas na Constituição Federal de 1988 no campo do federalismo fiscal e dos direitos sociais, e na reação que elas provocaram no governo federal, que optou por adotar um determinado padrão de ajuste fiscal durante a década passada, com a intenção de capacitá-lo a responder às novas responsabilidades que lhe foram atribuídas.

Ao ser obrigado a acomodar esse padrão, que exigiu do governo federal o aumento de impostos e a diminuição de despesas discricionárias, o OGU perdeu sua capacidade de planejamento, considerando que uma importante parcela de seus recursos já se encontra previamente comprometida, limitando-o enquanto campo de escolhas orçamentárias. Com a estruturação desse padrão em 1999, cuja exigência fazia parte do novo modelo econômico implementado naquele ano, foram inseridos novos elementos de ajuste no orçamento público federal para garantir o atingimento das metas estabelecidas para o superávit fiscal primário, o que desorganizou, ainda mais, esse papel. Diante disso, embora as condições de funcionamento do OGU tivessem melhorado, o comprometimento com a geração desse superávit ampliou suas limitações no cumprimento das suas funções.

Ao avaliar os resultados obtidos por essa política fiscal no período de 1999 a 2004, constata-se que o tamanho desse superávit é indefinido, tanto que tem passado por constantes alterações ao longo dos exercícios financeiros para atender os objetivos da política econômica, e, com isso, os gastos discricionários, principalmente, com investimentos têm sofrido cortes, tolhendo as ações de desenvolvimento econômico da esfera federal.

Este trabalho encontra-se organizado em seis seções. Na seção 2, é feita uma descrição sumária do orçamento público, com o propósito de esclarecer alguns de seus conceitos básicos, além de clarear tópicos da contabilidade pública e das finanças públicas ligados ao tema orçamentário. Nesta seção, são apresentadas as características, a evolução e as várias dimensões do orçamento público, dando destaque ao elemento político que influencia sua trajetória. São analisados o sistema e o processo orçamentário no país. O primeiro refere-se à sua estrutura e às peças que o compõem, que são: Lei do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA); o segundo, à sua dinâmica, refletida nas distintas fases que o orçamento público percorre para ser

materializado. Nessa abordagem, evidenciam-se as melhorias conhecidas pelo orçamento público brasileiro com as mudanças introduzidas nessa matéria pela Constituição Federal de 1988, com os frutos da estabilização monetária do Plano Real e com a aprovação da LRF.

Na seção 3, discutem-se as especificidades do orçamento público federal, cujo exame é o foco deste trabalho. Este orçamento além de ser o maior da federação em termos monetários, apresenta-se como o mais importante, devido às diversas questões que passam pelo seu interior e que geram grandes implicações macroeconômicas, tais como: o reajuste do salário mínimo, as transferências constitucionais e legais aos Estados e Municípios, o refinanciamento da dívida pública, entre outras. Em função de sua magnitude e complexidade, o processo orçamentário desta esfera evoluiu muito nos últimos anos, tendo ampliado a influência do Poder Legislativo na sua construção. Ao longo desta seção, destacam-se os pontos que mostram a evolução da organização da estrutura e da eficiência das funções do OGU, obtida pelos fatores apontados na segunda seção, e pela mudança das regras da participação do Congresso Nacional depois da CPI do Orçamento.

Na seção 4, analisa-se a natureza do ajuste fiscal da década de 1990 e o agravamento das limitações do orçamento público federal para desempenhar algumas de suas funções ao longo daquela década. Para tanto, avalia-se, primeiro, o legado da Constituição Federal de 1988 para as finanças públicas e a gestão orçamentária do país, que procurou, *inter alia*, aumentar a descentralização tributária e ampliar os direitos da cidadania, sem, contudo, estruturar um arranjo consistente para dar respostas a esses desafios. Essa situação gerou um impasse na federação, levando o governo federal a adotar um padrão específico de ajuste, que deteriorou os instrumentos de que dispõe para promover ações de desenvolvimento econômico. Em seguida, são discutidas as influências do Plano Real nas finanças públicas, avaliando-o em suas duas fases (1994 a 1998 e 1999 aos dias atuais). Neste, os pilares do ajuste foram mantidos, e, embora com ele se tenha conseguido controlar a inflação, sua arquitetura gerou implicações nefastas para a economia, com destaque para o crescimento da dívida pública interna e externa. Já com a estruturação do ajuste fiscal em 1999, o mesmo padrão que vigorava anteriormente foi aprofundado com o estabelecimento de metas de superávit fiscal primário, o que agravou as restrições do OGU no desempenho de suas funções de instrumento de planejamento e de desenvolvimento econômico. Nessa estruturação, foi

definido um novo padrão de ajuste fiscal, cujos elementos inseridos no bojo do OGU são: (a) aumento dos impostos; (b) contingenciamento de gastos discricionários; e (c) elevação da conta “restos a pagar”. Após anos cumprindo o compromisso fiscal, depreende-se que esse novo padrão não conseguiu proporcionar um equilíbrio intertemporal das contas públicas da esfera federal, não interrompeu a tendência do crescimento da dívida pública líquida e cerceou a realização de gastos públicos essenciais para a sociedade e a economia brasileira. Mesmo com a substituição do governo Fernando Henrique Cardoso pelo de Luiz Inácio Lula da Silva, crítico feroz do Plano Real, o modelo econômico vem sendo mantido, mostrando claramente que a opção conservadora é predominante.

Na seção 5, discute-se o comportamento do orçamento público federal durante os anos de 1999 a 2004, avaliando como esteve condicionado e amarrado à geração de elevados e crescentes superávits fiscais primários. Verificam-se, então, os seus números, a realidade do espaço orçamentário e os resultados dos novos elementos de ajuste, os quais se mostram esgotados, impotentes para oferecer resultados adicionais, caso exigidos pela política econômica, além de se apresentarem insuficientes para controlar o crescimento da relação dívida pública líquida como proporção do Produto Interno Bruto (PIB). Discutem-se, ainda, algumas alternativas que têm sido apresentadas e debatidas para superar as dificuldades atuais do modelo, bem como as perspectivas que se desenham para os anos seguintes, já que, pelos resultados do orçamento de 2005, pode-se confirmar que a política econômica continua a mesma.

Por fim, na seção 6, apresenta-se a conclusão acerca deste estudo, que foi o de investigar as causas que explicam o fato do orçamento público federal não estar conseguindo desempenhar as funções de servir como instrumento de planejamento e de desenvolvimento econômico, entendendo essas limitações como resultado da adoção do padrão de ajuste fiscal implementado no início da década de 1990, o qual se aprofundou nos anos seguintes.

2 ORÇAMENTO PÚBLICO

A importância do estudo do orçamento público não se restringe aos seus detalhes técnicos e obrigações legais. Este instrumento reflete vários aspectos, dentre eles, a vida política de uma sociedade, e por isso tem assumido papéis e feições diferentes ao longo da história. Por possuir dimensões instrumental e política, este documento público apresenta conteúdo rico e complexo, o que faz aumentar o valor de sua análise.

A estrutura, as regras e as características do orçamento público têm evoluído com o passar dos anos, e, no Brasil, essa transformação acompanhou o desenvolvimento econômico, social e político do país, cujas mudanças influenciaram o seu corpo e sua dinâmica de funcionamento. Na década de 1990, o orçamento público conheceu maior organização da sua estrutura e maior eficiência das suas funções, a partir das mudanças contempladas na Constituição Federal de 1988, da estabilização monetária alcançada pelo Plano Real, em 1994, e da aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)¹, no ano de 2000. Além de esclarecer alguns de seus conceitos e tópicos ligados ao tema orçamentário, esta seção examina o desenvolvimento do orçamento público do país na última década, a fim de mostrar a importância que essas melhorias proporcionaram para a organização de um ente público e para administração de suas ações.

2.1 Conceito, evolução e dimensões do orçamento

Para cumprir com as múltiplas funções que lhe são atribuídas, o Estado necessita de recursos, cuja obtenção e execução materializam-se através do orçamento público. É através deste documento, que se administram as receitas, as despesas e a dívida dos poderes públicos. Este instrumento espelha e auxilia o planejamento das ações do setor público, organiza as suas atividades para um determinado período de tempo e revela o tamanho, a forma de sua atuação e participação na economia.

¹ Lei Complementar nº 101 promulgada em 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição Federal de 1988.

De acordo com Silva (2002, p. 43), “ ... o orçamento é um plano de trabalho governamental expresso em termos monetários, que evidencia a política econômico-financeira do Governo e em cuja elaboração foram observados [alguns] princípios ... ”. É através deste instrumento, portanto, que o governo define o rumo das suas atividades. Destarte, conforme Brasil (2004c, p 17),

... o orçamento é composto de expressões que descrevem os propósitos e as ações de governo (melhoria da saúde da população, redução das desigualdades regionais, promoção das exportações, desenvolvimento do ensino fundamental, etc), aos quais são alocados determinados valores, considerando os insumos necessários à sua realização. Portanto, os orçamentos públicos são elos entre recursos financeiros e comportamentos humanos direcionados para alcançar objetivos de políticas públicas. Se as receitas previstas forem arrecadadas e disponibilizadas tempestivamente, as despesas, realizadas de acordo com as instruções; e as ações envolvidas produzirem as consequências esperadas, então, teoricamente, os propósitos consignados no orçamento serão alcançados.

Em função da forte interação que este instrumento exerce entre diversas áreas, o orçamento público pode ser estudado sob diferentes aspectos, tais como: político, jurídico, contábil, financeiro, administrativo e econômico. Sua estrutura e funcionamento são diferentes daqueles existentes nos orçamentos das empresas privadas, principalmente porque possui um caráter de maior rigidez; apresenta uma grande complexidade de relações; tem uma linguagem, essencialmente, contábil; e é regido por leis. Além dessa grande abrangência, Baleeiro (1997) enfatiza a importância do orçamento público, haja vista que sem ele não se poderia ter com facilidade uma visão global dos negócios públicos e nem analisar o modo com que são empregados os recursos coletados dos contribuintes. É, também, através deste instrumento que se pode avaliar a situação financeira de um ente público, fazendo-se uma comparação entre as suas receitas e despesas, e analisar o seu resultado, que poderá apresentar-se superavitário ou deficitário, conforme sua estratégia de política econômica (OLIVEIRA, 2001).

O conceito do orçamento público tem evoluído ao longo do tempo, consequência das transformações que sua atuação tem passado junto às instituições, à economia e à sociedade. Na história de sua evolução, o orçamento público passou por duas fases, que podem ser denominadas de “tradicional” e “moderna”.

O orçamento tradicional – característico do período do Estado Liberal, ou da política do *laissez faire* –, tinha a função de exercer o controle político sobre os Executivos, e visava, principalmente, a disciplinar as finanças públicas². O ponto marcante desse tipo de orçamento era o equilíbrio financeiro entre as receitas e despesas do ente público, o qual deveria evitar os gastos, e exercia a função de ser apenas o inventário dos meios, pelos quais o Estado cumpria suas tarefas. Conforme Giacomoni (2005), o orçamento público dessa fase constituía-se em um mecanismo eficaz de controle das finanças públicas, pois colocava em confronto os valores das receitas e despesas. Para este autor, nesse orçamento, o aspecto econômico tinha uma posição secundária, e as finanças públicas eram caracterizadas como neutras no sistema econômico, pois havia a imposição do equilíbrio financeiro, e o volume do gasto público daquela época era pequeno. Para os pensadores clássicos daquele período, os tributos (e seus efeitos), bem como a despesa pública eram considerados como um mal necessário.

Já o orçamento moderno – característico do século XX –, tem a função principal de tornar-se um instrumento de administração, e deve atuar na programação e controle das ações do governo. Influenciado pela doutrina keynesiana, a partir da década de 1930, o orçamento público passou a ser utilizado como instrumento de política fiscal, imprimindo ao Estado um caráter intervencionista. Nessa perspectiva, esse tipo de orçamento passou a dar importância ao gasto público na estabilização ou expansão do sistema econômico. Assim, o orçamento transformou-se de uma mera peça de escrituração contábil em um importante mecanismo de política econômica, que pode ser utilizado para amortecer as flutuações cíclicas da economia, influir sobre o nível de investimento e de emprego, combater as oscilações do nível de preços e promover uma melhor distribuição de renda, tornando-o, também, numa ferramenta de planejamento (OLIVEIRA, 2001).

Entretanto, no início da década de 1990, esse orçamento moderno mudou consideravelmente o cumprimento da função estabilizadora da economia. Para Gremaud, Vasconcellos e Toneto Júnior (2004), essa mudança foi influenciada pelos pressupostos do

² Embora seja utilizada a expressão finanças públicas ao longo deste trabalho, para O'Connor (1977) esta denominação revela o conteúdo do pensamento ortodoxo, o qual indica ser preferível a denominação finanças estatais, pois muitas das ações do Estado visam benefícios privados.

Consenso de Washington³, cujas propostas foram impostas a vários países em desenvolvimento, principalmente pelos órgãos de financiamentos internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), em função da estrutura econômica caótica que esses países apresentaram ao longo da década de 1980. Dentre essas novas medidas, destaca-se a disciplina fiscal,⁴ que prioriza a diminuição dos gastos públicos e dos déficits fiscais, aliviando as pressões do Estado sobre os recursos disponíveis, possibilitando o aumento da poupança. O equilíbrio orçamentário passou, então, a ser colocado como objetivo central dessa concepção, e, no caso de existir uma grande dívida pública em proporção do Produto Interno Bruto (PIB), os superávits fiscais primários e nominais nas contas públicas passam a ser exigidos na gestão fiscal, com o propósito de garantir a sua sustentabilidade.

Contudo, as características do orçamento ora apresentadas revelam apenas as suas dimensões técnica e instrumental. E essa abordagem não desvela a dimensão política – a qual trata da interação das relações sociais que se dão no seio deste instrumento – por cuja ótica consegue-se apontar a principal causa dos déficits públicos, e, por corolário, da recente crise fiscal.

O espaço orçamentário – tamanho, estrutura e dinâmica – não obedece apenas a critérios contábeis, administrativos e econômicos, mas, também, a uma lógica política. De acordo com Oliveira (2001), é na dimensão política que se dá uma outra função do orçamento público, ou seja, o controle da sociedade sobre o Poder Executivo, cuja fiscalização é feita pelos seus representantes políticos. Ao mesmo tempo, é nessa dimensão que ocorre o embate entre os representantes das classes sociais, transformando o orçamento em uma arena de disputa de decisões sobre as receitas, os gastos e a dívida pública, cujas implicações afetam toda a sociedade. O'Connor (1977) destaca que o volume e a composição das despesas

³ Essa expressão foi cunhada pelo economista norte-americano John Williamson em um artigo escrito em 1989, que pregava o ajuste fiscal, preconizava uma série de reformas orientadas para o mercado e se tornou um símbolo da política neoliberal daquela época. Essas idéias colocavam-se como solução para os países em desenvolvimento e altamente endividados, sobretudo os da América Latina que passaram a década de 1980 por uma profunda instabilidade econômica (com diminuições das taxas de crescimento e aceleração inflacionária) em plena crise da dívida externa, depois de terem recorrido a um processo de protecionismo e intervenção estatal como forma de desenvolver-se nos anos anteriores.

⁴ Para Baumann, apud Gremaud, Vasconcellos e Toneto Júnior (2004), as outras principais medidas são: reforma fiscal, estabelecimento de taxas de câmbio competitivas, garantia dos direitos de propriedade, desregulamentação, liberalização comercial, privatização de empresas estatais, eliminação de barreiras ao investimento financeiro e liberalização financeira.

governamentais, e a distribuição do fardo tributário entre os membros da sociedade não são determinados pelas forças de mercado, mas refletem os conflitos econômicos entre os grupos sociais. É, também, nessa perspectiva que se pode detectar a falácia existente acerca da autonomia do sistema capitalista, pois as finanças públicas – e, portanto, a estrutura orçamentária pública – desempenham papel fundamental para garantir condições para o funcionamento adequado desse sistema hegemônico.

Sobre essa lógica, para Oliveira (2001), no capitalismo monopolista – atual estágio desse modo de produção –, onde o sistema competitivo cedeu lugar às estruturas dos oligopólios e os mecanismos de controle não são mais operados pelos mercados, o Estado passou a garantir o triunfo desse sistema. Além do crescimento dos oligopólios, Przeworsky (1995) aponta outros problemas inerentes ao sistema capitalista, como a taxa decrescente de lucros, a escala crescente dos investimentos, as recorrentes crises de demanda e a militância da classe trabalhadora, os quais conduziram, na ausência de políticas públicas comandadas pelo Estado, ao seu colapso. Por isso, Przeworsky (1995, parte 3, p. 90) relata que “Por várias razões, o Estado é a única instituição capaz de fornecer as condições ausentes para a preservação da produção capitalista. Assim, o capitalismo contemporâneo é de uma forma ou de outra um “capitalismo de estado”: o papel ativo do Estado é a chave para sua sobrevivência.”

Através de análise de corte marxista, O'Connor (1977) afirma que o Estado capitalista tem de desempenhar, através das suas despesas – por conseguinte pelo orçamento público –, duas funções básicas e contraditórias, mas fundamentais para a reprodução do sistema: acumulação e legitimação. Na função acumulação, o Estado deve manter ou criar as condições que garantem a valorização do capital, através do fornecimento de bens e serviços que aumentam o lucro capitalista. Essa função é cumprida através do capital social que corresponde às despesas em investimentos sociais e por meio dos gastos destinados ao consumo social. O primeiro tipo de dispêndio (investimento social) consiste em projetos que aumentam a produtividade da força de trabalho ou que contribuem para rebaixar os custos de produção das empresas, ampliando a taxa de lucro do capitalista, como a educação e a construção de estradas. O segundo tipo (consumo social) compreende os projetos e programas que rebaixam o custo de reprodução da força de trabalho, ou seja, o valor dos salários. Ao

mesmo tempo, o Estado deve também destinar recursos do seu orçamento para assegurar a reprodução material da classe dominada e, com isso, manter as condições de harmonia social, conferindo legitimidade à sua atuação. Os recursos destinados para essa finalidade são chamados de despesas sociais, como os gastos previdenciários e os programas voltados para os desempregados. Contudo, essas funções são contraditórias, pois quando o Estado estimula a acumulação capitalista, ocorre, indubitavelmente, exploração da classe trabalhadora, e é ele próprio quem deve buscar o consenso dessa classe para legitimar tal processo.

A partir da contradição dessas funções, constata-se que a tendência do desenvolvimento capitalista exige cada vez mais o incremento dos gastos públicos, e é este comportamento que está na base, para O'Connor (1977), da causa da crise fiscal do Estado. Por esse ângulo, verifica-se que o crescimento e a composição dos gastos governamentais não são realizados pela influência de forças estranhas, mas de forças concretas que definem as políticas econômica e orçamentária. A simbiose que se estabelece entre o capital e o Estado transfere para dentro do orçamento público a tentativa de solucionar o conflito entre as classes sociais e suas frações. Além disso, boa parte dos recursos públicos é dirigida a favor das classes privilegiadas, visando garantir a reprodução do sistema no longo prazo.

Para Oliveira (2001), o orçamento público acaba refletindo a estrutura política de uma sociedade, notadamente os diferentes interesses dos grupos sociais, pois é nesse espaço que as receitas são registradas (e onde se define sobre quem recai o peso da tributação), e os dispêndios definidos (e, portanto, os seus beneficiários). Assim, o programa a ser implementado por um governo, e os objetivos de política econômica – ambos estão implícitos no orçamento – afetam as classes sociais de forma diferente, exigindo negociações entre os seus representantes políticos, sendo que serão mais beneficiados os que melhor e mais fortemente estiverem representados nessa arena.

2.2 Características do orçamento

O orçamento público possui características próprias, que englobam técnicas e formas de elaboração, bem como determinados princípios, os quais se apresentam de modos diferentes, de acordo com o país e ao longo da história.

2.2.1 Técnicas e formas de elaboração do orçamento

Para Giacomoni (2005), as técnicas de elaboração orçamentária evoluíram ao longo do tempo, com o propósito de melhorar seu formato e funcionamento. Assim, os orçamentos públicos foram adquirindo novas formas nessa evolução desde o orçamento tradicional até o orçamento moderno. Este autor cita como exemplos dessas técnicas: (a) o Orçamento de Desempenho que visa instrumentalizar a ação gerencial; (b) o Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento (PPBS) que se preocupa mais com o planejamento; (c) o Orçamento de Base Zero (OBZ) que é voltado para as avaliações dos resultados do orçamento, em que as despesas têm que ser justificadas; e (d) o Orçamento-programa, utilizado no Brasil e nos países da América Latina, que dá ênfase às realizações do governo.

Ainda segundo Giacomoni (2005), o Orçamento-programa foi sistematizado pela Organização das Nações Unidas (ONU), cuja concepção foi retirada da experiência federal americana experimentada durante a Segunda Guerra Mundial. No final da década de 1950, a ONU passou a divulgar este sistema para seus países membros. Os elementos essenciais do Orçamento-programa são: (a) os objetivos e propósitos a serem perseguidos pela instituição, nos quais são utilizados os recursos orçamentários; (b) os programas que se materializam em instrumentos de integração dos esforços do governo para alcançar tais objetivos; (c) os custos dos programas para obter os resultados; e (d) as medidas de desempenho que são importantes para medir as realizações finais. A organização das ações do governo na forma de programas proporciona maior racionalidade e eficiência na gestão pública e permite ampliar a visão dos resultados e benefícios gerados para a sociedade (BRASIL, 2004c). Apesar dos benefícios da evolução da elaboração do orçamento, em relação ao Orçamento-programa, O'Connor (1977) interpreta que esta técnica não passa de um artifício para orientar a economia, com o objetivo de centralizar a alocação de recursos orçamentários e amenizar a crise fiscal.

Conforme Silva (2002), dependendo do regime político vigente, os orçamentos públicos podem ser elaborados de maneiras diferentes, os quais acompanham os respectivos sistemas de governo, cuja classificação pode ser de três tipos: (1º) legislativo, que é o tipo de orçamento utilizado em países de governo parlamentarista, cuja elaboração, votação e

aprovação é de responsabilidade do Poder Legislativo, cabendo ao Poder Executivo sua execução; (2º) executivo, que é o tipo de orçamento praticado em países em que reina o poder absoluto, cuja elaboração, aprovação, execução e controle é atribuição exclusiva do Poder Executivo; e (3º) misto, que é o tipo de orçamento utilizado por países em que as funções legislativas são delegadas a um Congresso, cabendo ao Poder Executivo sancioná-lo, e essa é a forma atual do Brasil, na qual o orçamento é elaborado e executado pelo Poder Executivo, e cumpre ao Poder Legislativo sua votação, autorização, bem como seu controle.

2.2.2 Princípios orçamentários

De acordo com Oliveira (2001), para que o orçamento possa cumprir suas funções (documento de escrituração contábil, instrumento de política econômica, instrumento de planejamento e peça de controle sobre o Estado), é necessário que sejam observados determinados princípios.⁵ Para Silva (2002), na confecção do orçamento, estes princípios podem ser substanciais ou apenas formais.

Dentre estes princípios, o da unidade determina que cada governo deve ter um único orçamento público. Entretanto, devido à evolução do papel dos orçamentos públicos, sobretudo diante da crescente complexidade das ações dos governos, a doutrina jurídica flexibilizou esse conceito. Surgiu, assim, o princípio da totalidade, que possibilita a coexistência de múltiplos orçamentos, mas que devem ser consolidados em um único documento que permita ao governo obter uma ampla visão das finanças públicas. No Brasil, durante o regime militar (1964-1984), esse princípio foi desrespeitado, com a ocorrência de uma profunda fragmentação orçamentária, marcada principalmente pela existência de três grandes orçamentos federais: o Fiscal, o Monetário e o das Empresas Estatais. Desses, apenas o primeiro – o Fiscal – era apresentado para a aprovação do Congresso Nacional, mas que continha apenas cerca de 20 % dos recursos mobilizados pelo setor público. Só a partir de 1984, teve início a unificação orçamentária, cujo processo só foi concluído com a Constituição Federal de 1988, e esse princípio foi resgatado com o advento do Orçamento Geral da União (OGU), observando as contas fiscais que transitavam no orçamento monetário e incorporando, também, o Orçamento da Seguridade Social e o Orçamento de Investimentos

⁵ Os primeiros conceitos dos princípios abordados foram baseados em Giacomoni (2005).

das Empresas Estatais. Com essas mudanças, pode-se dizer que o princípio da totalidade, ou universalidade, que estabelece que o orçamento deve conter todas as receitas e despesas do governo, teve suas bases reforçadas (OLIVEIRA, 1995).

Para o princípio do orçamento bruto, todas as parcelas da receita e da despesa devem ser apresentadas em seus valores brutos, sem qualquer tipo de dedução. Conforme o princípio da anualidade, ou periodicidade, o orçamento deve ser elaborado e autorizado para um determinado período, geralmente um ano.

O princípio da não afetação das receitas determina que nenhuma parcela da receita poderá ser reservada ou comprometida para atender certos gastos. Porém, há no país uma forte vinculação de receitas que acaba descaracterizando esse princípio. Nessa ressalva, são estabelecidas a repartição do produto da arrecadação de alguns impostos,⁶ a destinação de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino, a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receitas, e a destinação de recursos para a aplicação na área de saúde.

O princípio da discriminação, ou especialização, postula que as receitas e as despesas devem constar no orçamento de forma discriminada, de modo que se possa conhecer a origem e o destino dos recursos, o que facilita o seu controle. O princípio da exclusividade preconiza que a lei orçamentária deverá conter apenas matéria de ordem financeira, excluindo dela qualquer dispositivo estranho à estimativa de receita e à fixação de despesa para o respectivo exercício.

O princípio do equilíbrio, cuja importância modificou-se ao longo do tempo, tem origem nos economistas clássicos – adeptos da política do *laissez-faire* –, para quem o orçamento público deveria comprometer-se com o equilíbrio das receitas e das despesas. Para esses teóricos, os gastos públicos não constituíam uma boa aplicação econômica, pois eram financiados pelos impostos cobrados sobre os setores produtivos, que deles poderiam fazer

⁶ Tais como: Imposto de Renda, Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, Imposto sobre Produtos Industrializados, Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação e Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (GIACOMONI, 2005).

uso com mais eficiência. Os clássicos eram preocupados com a estabilidade monetária, e se opunham aos déficits públicos. Já para os keynesianos, cuja teoria desenvolveu-se após a crise econômica de 1929, muda-se a interpretação sobre o papel dos orçamentos públicos e os efeitos dos seus déficits. Para estes teóricos, em situações de crise e instabilidade econômica (estagnação e desemprego), caberia aos governos criarem condições para a retomada do crescimento, através dos gastos públicos e da criação de demanda efetiva. Embora este comportamento pudesse gerar endividamento, a captação de recursos privados ociosos e sua aplicação propiciariam o pleno emprego e a dinamização da economia. Estudos sobre o comportamento cíclico da economia contribuíram para justificar o intervencionismo do setor público, principalmente nos momentos de estagnação do ciclo.

Para o princípio da clareza, embora as exigências da técnica orçamentária devam ser rigorosamente aplicadas, o orçamento deve ser claro e compreensível para qualquer pessoa. Pelo princípio da publicidade, que significa divulgar e tornar acessível as informações, seu cumprimento é muito importante nos governos democráticos, pois a transparência dos atos relativos à condução da coisa pública é essencial para os cidadãos. Para o princípio da exatidão, os dados orçamentários devem ser coerentes e factíveis. Há, também, o princípio da programação, que destaca o orçamento como instrumento de administração, e que deve ser um elo entre a gerência e o planejamento.

Silva (2002) lista, ainda, outros princípios. Pelo princípio da uniformidade, os dados orçamentários devem ter uma homogeneidade ao longo dos vários exercícios, para que possa ser feita uma comparação ao longo do tempo. O princípio da legalidade da tributação é o que se refere às limitações quanto à prerrogativa do Estado tributar, cujas vedações são: (a) criar ou aumentar tributo sem uma lei que o estabeleça; (b) tratar de forma desigual os contribuintes que estejam em situação equivalente; (c) cobrar tributos de fatos geradores ocorridos antes da vigência da lei que os instituiu; (d) cobrar tributos no mesmo exercício em que a lei seja publicada, que os instituiu ou aumentou sua alíquota; (e) utilizar o tributo com efeito de confisco; e (f) criar limitações ao tráfego de pessoas ou de bens através de tributos interestaduais e intermunicipais. E, por fim, o princípio da precedência determina que o Poder Legislativo deve primeiro aprovar a lei orçamentária, para que sejam cobrados os tributos, e depois realizar as despesas.

2.3 O sistema orçamentário no Brasil

O sistema orçamentário se refere à estrutura e às peças que compõem este instrumento. No Brasil, sua evolução acompanhou o desenvolvimento do país, e apresenta-se, atualmente, de forma complexa, com maior organização e mais eficiente para cumprir com suas funções.

2.3.1 Trajetória histórica e tipos de orçamentos

Para Giacomoni (2005), o orçamento público brasileiro vem sendo disciplinado por leis há muitos anos,⁷ cuja trajetória histórica acompanhou a própria evolução social e política do país. Contudo, embora o orçamento público tivesse as suas exigências mínimas legais previstas nas Constituições ao longo do tempo, o seu desenvolvimento necessitava de ser regulamentado, cujo arcabouço jurídico somente veio com a Lei Federal⁸ 4 320/64, na qual os procedimentos orçamentários foram consolidados e padronizados para os três níveis de governo, e foi um importante marco para desenvolvimento da área orçamentária.

Assim, as primeiras exigências de sua elaboração formal constam da Constituição Imperial de 1824, cuja elaboração da proposta orçamentária competia ao Executivo, cabendo à Assembléia Geral (Câmara dos Deputados e Senado) a sua aprovação. No período da República, o tema orçamentário continuou presente em todas as Constituições, tendo recebido adaptações de ordem administrativa e operacional, modificando, principalmente, as formas de elaboração, as quais refletiam os respectivos contextos políticos. Na Constituição de 1891, a elaboração deste instrumento, caracterizada de forma legislativa, passou para a responsabilidade do Congresso Nacional, bem como a verificação das contas do Executivo. Com a Constituição de 1934, ocorreu a centralização das funções públicas na área federal, e a elaboração do orçamento público voltou a ser de competência do Poder Executivo, atribuindo-se poder ao Legislativo na votação e aprovação das contas. Na Carta de 1934, adotou-se, então, o tipo misto de elaboração orçamentária. Com o Estado Novo – regime

⁷ A denominação usual é “lei do orçamento” ou “lei orçamentária”, mas há, também, a designação “lei de meios” referindo-se aos meios de financiamento dos programas públicos (BALEEIRO, 1997).

⁸ Lei de 17-03-1964 que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

autoritário – outorgou-se a Constituição de 1937, e a matéria orçamentária passou a ser elaborada e aprovada pelo Executivo, qualificada do tipo executivo. Com o retorno da democracia que deu origem à Constituição de 1946, o orçamento público voltou a ser elaborado pelo Poder Executivo e encaminhado para discussão e votação no Legislativo. Na Carta de 1946, a elaboração orçamentária voltou, portanto, a ser do tipo misto, tendo sido instituída a emenda que dava aos legisladores a participação da elaboração orçamentária, e evidenciava o papel do Tribunal de Contas no controle da prestação de contas (GIACOMONI, 2005).

O destaque desse caminho percorrido fica por conta das transformações radicais que o processo orçamentário conheceu durante o regime autoritário instalado em 1964, cujas mudanças vieram com a Constituição de 1967, as quais acabaram desfigurando este instrumento, com sua elaboração voltando a ser do tipo executivo. Nessa deformação, Oliveira (2001) aponta que, em primeiro lugar, foram retiradas as prerrogativas do Poder Legislativo de fazer emendas que criavam ou aumentavam as despesas, situação que dava a este Poder um papel meramente decorativo nesse processo. Cabia-lhe, então, apenas a possibilidade de aprovar ou rejeitar a íntegra da proposta orçamentária enviada pelo Poder Executivo, o que, nas condições políticas daquela época, representava garantia de sua aprovação. Em segundo lugar, houve um esvaziamento do Orçamento Fiscal, ao mesmo tempo em que foram criados outros orçamentos, como o Monetário e o das Estatais, cuja aprovação era feita totalmente pelo Poder Executivo. Nesse contexto, o Executivo operava o orçamento da maneira que melhor lhe interessava, sem necessitar negociar seus pontos com o Legislativo. Isso lhe dava ampla liberdade para promover uma distribuição dos recursos para os segmentos em dificuldades que lhe davam apoio político e para viabilizar seus objetivos programáticos.

Na Constituição Federal de 1988 (artigos 165 a 169), o tema orçamentário continuou não somente a ser assegurado, como contribuiu para o fortalecimento democrático do Estado brasileiro. Embora seu texto se refira algumas vezes à União, suas disposições têm caráter de norma geral, aplicável, portanto, aos Estados e Municípios. Nesta Carta, em relação ao orçamento público, o Congresso Nacional recuperou a prerrogativa de fazer emendas – representadas pelas correções ou modificações –, resgataram-se as condições necessárias para

ser manejado como instrumento de planejamento, integraram-se os níveis nacional, regional e setorial, ao mesmo tempo que buscou-se recuperar, também, seu papel de instrumento de controle da sociedade sobre o Estado (BRASIL, 2005c). Giacomoni (2004) considera, em relação às novidades inseridas no campo orçamentário, que esta Constituição dá relevante destaque ao planejamento, com a finalidade de promover o desenvolvimento nacional equilibrado. Depreende-se, também, que a elaboração do orçamento voltou a ser do tipo misto, situação em que a iniciativa da lei orçamentária cabe ao Poder Executivo, e sua apreciação e aprovação ao Poder Legislativo. A diferença é que este instrumento passou a ter uma estrutura mais complexa nesta Constituição, passando a ser formado por três peças com *status* de leis, as quais possuem periodicidades definidas e são hierarquizadas e integradas, formando um sistema. Essas peças são as seguintes: (a) Lei do Plano Plurianual (PPA); (b) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e (c) Lei Orçamentária Anual (LOA). Para a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, esse sistema orçamentário de 1988 estabelece uma estrutura legal que ampara a sua tarefa principal de planejar a melhor alocação possível dos recursos públicos alcançados pelo orçamento (BRASIL, 2005b).

O PPA é uma peça criada pela Carta de 1988, que estabelece os objetivos e as metas da administração pública de forma regionalizada tanto para as investimentos como para o custeio. O PPA é a peça que abrange o maior período de tempo (atualmente de quatro anos), e por isso adquire a feição de ser um instrumento de planejamento de médio prazo. Em relação a esse aspecto, de acordo com Piscitelli, Timbó e Rosa (2004), os Planos Plurianuais acabaram por substituir os antigos planos nacionais de desenvolvimento.

A LDO é outra peça criada pela Constituição Federal de 1988, com periodicidade anual e cujo objetivo principal é o de orientar a elaboração da lei orçamentária, ao dispor sobre as alterações na legislação tributária, definir as metas e prioridades da administração pública, bem como as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. A LDO, como uma peça intermediária entre o PPA e a LOA, contribui para retirar, da programação plurianual, as prioridades a serem executadas em cada orçamento anual, respeitando, obviamente, as definições existentes no PPA do período. Para Giacomoni (2005), na LDO, devem constar também: (a) os parâmetros para proposta de lei de fixação das

remunerações no âmbito do Poder Legislativo; (b) os limites para elaboração das propostas orçamentárias do Poder Judiciário e do Ministério Público; e (c) autorização para a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, para criação de cargos, e para contratação de pessoal.

A LRF ampliou a importância da LDO,⁹ determinando-lhe dispor sobre: (a) equilíbrio entre receitas e despesas; (b) metas fiscais; (c) riscos fiscais; (d) programação financeira e cronograma de desembolso; (e) critérios e forma de limitação de empenho (caso as metas fiscais não sejam cumpridas ou o limite da dívida consolidada seja ultrapassada); (f) normas relativas ao controle de custos e avaliação dos resultados dos programas executados; (g) exigências para transferência de recursos a entidades públicas e privadas; (h) forma de utilização e montante da reserva de contingência¹⁰ a integrar a lei orçamentária anual; (i) demonstrações trimestrais sobre o impacto e custo fiscal das operações feitas pelo Banco Central (regra válida para o governo federal); e (j) concessão, ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, quando haja renúncia de receita.

Com a LRF, passou-se a exigir, também, que a LDO deve ser acompanhada pelo Anexo de Metas Fiscais, em que são estabelecidas metas anuais relativas às receitas, despesas, resultados nominal e primário¹¹ e montante da dívida pública para o exercício a que se referem e para os dois subsequentes; avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior; demonstrativo das metas anuais; evolução do patrimônio líquido; avaliação da situação financeira e atuarial; e demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita. A LDO deve, ainda, conter o Anexo de Riscos Fiscais, onde são avaliados os passivos

⁹ Embora não tenha sido criada especificamente para melhorar a gestão orçamentária, a LRF, se efetivamente cumprida, contribui para viabilizar o orçamento como instrumento de planejamento e para o controle e transparência das contas públicas, pois esta lei exige a elaboração de orçamentos realistas, obriga a ampla divulgação das peças orçamentárias das administrações públicas, e contempla a participação popular no processo de elaboração e discussão dos orçamentos públicos (OLIVEIRA, 2001).

¹⁰ Esta reserva é destinada a atender os passivos contingentes e outros riscos fiscais imprevistos. Além de atender a LRF, esta reserva é permitida para a União no art. 91 do Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, e para as demais esferas de governo em atos próprios, cujos recursos deverão ser utilizados como fonte compensatória para abertura de créditos suplementares (MACHADO; REIS, 1996).

¹¹ Estes conceitos são medidas de déficit público, denominadas de Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP), as quais são utilizadas para avaliar o resultado das contas públicas e são apresentadas nos seguintes termos: (a) nominal, que corresponde ao montante de financiamento demandado pelo setor público para cobrir suas despesas, inclusive com o pagamento de juros e correções monetária e cambial da dívida pública, para as quais as receitas são insuficientes; (b) operacional, que é obtido após excluir os gastos com correção monetária e cambial da dívida do resultado nominal; e (c) primário, que é alcançado após excluir os gastos com o pagamento de juros da dívida do resultado operacional (OLIVEIRA, 2001).

contingentes¹², bem como outros riscos capazes de afetar as contas públicas. No caso da esfera federal, a mensagem que encaminhar o projeto de lei orçamentária, deve apresentar os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, e as metas de inflação para o exercício subsequente.

Já a LOA compreende três segmentos: (1º) o Orçamento Fiscal, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta; (2º) o Orçamento da Seguridade Social, que abrange todas as entidades e órgãos a ela vinculados; e (3º) o Orçamento de Investimentos das Empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, e possui, também, periodicidade anual. Sobre a lei orçamentária anual, Piscitelli, Timbó e Rosa (2004) consideram que essa composição, embora complexa, possibilita uma visão de conjunto das ações realizadas pelo setor público. Os recursos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social provêm da cobrança de tributos e contribuições, e da exploração do patrimônio dos órgãos públicos incluídos nestes orçamentos. Os investimentos previstos no Orçamento das Estatais se referem à ampliação da capacidade de produção de tais empresas, cujos recursos são oriundos de suas respectivas receitas.

Sobre o conteúdo da proposta orçamentária, que tem como referência o PPA do período,¹³ Giacomoni (2005) relata que a norma que disciplina sua apresentação é a Lei Federal 4 320/64. Assim, esta proposta deve conter: (a) a mensagem, que deverá expor e justificar a situação econômico-financeira do governo, demonstrar a dívida flutuante e fundada, saldos de créditos especiais e dos “restos a pagar”, e justificar os montantes de receita e despesa; (b) o projeto de lei de orçamento; (c) as tabelas explicativas com as estimativas de receitas e despesas, com comparação com a receita arrecadada nos três últimos exercícios anteriores, com a receita prevista para o exercício corrente, com a despesa realizada no exercício anterior e com a despesa fixada para o exercício corrente; (d) as especificações dos programas a serem executados, tanto em valores monetários como em metas quantitativas a serem alcançadas; e (e) a descrição sucinta das finalidades das unidades administrativas.

¹² Estes são considerados oriundos de fatos imprevisíveis, tais como: pagamentos de avais públicos, despesas com calamidades públicas e despesas extraordinárias.

¹³ A integração entre o PPA e a LOA é vista através da execução dos programas, pois em termos de estruturação, o PPA termina no programa, e é neste que começa o orçamento (BRASIL, 2004c).

Pela LRF, na Lei Orçamentária Anual deverá constar a reserva de contingência (a forma de utilização e montante serão definidos com base na receita corrente líquida¹⁴) a fim de atender os passivos contingentes, sendo que deverá contar, também, todas as despesas relativas à dívida pública (mobiliária ou contratual), bem como as receitas que deverão atendê-las.

Conforme Giacomoni (2004), devido o caráter inovador de algumas dessas leis (PPA, LDO e LOA), algumas disposições constitucionais estão na dependência de regulação, que o próprio constituinte de 1988 estabeleceu no art. 165, § 9, que lei complementar disporá sobre esses assuntos, sobretudo sobre a elaboração e a organização desses instrumentos e sobre as normas de gestão financeira e patrimonial da administração pública. Entretanto, essa lei complementar ainda não foi aprovada.

Em relação a prazos e vigência, essas três peças devem obedecer às normas estabelecidas, também, em lei complementar (mas que não foi aprovada), e, enquanto isso, vigora o estabelecido no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Assim, o projeto de lei do PPA deve ser encaminhado, no caso da esfera federal, pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional até 31 de agosto, e devolvido para sanção até 15 de dezembro (data do encerramento da sessão legislativa). Os Estados e Municípios seguem legislações próprias. Quanto ao prazo de vigência, o PPA deve cobrir o período compreendido entre o início do segundo ano do mandato do Poder Executivo até o final do primeiro ano do mandato subsequente.

No caso da LDO, a União deve enviar ao Congresso Nacional até 15 de abril (oito meses e meio antes do encerramento do exercício), e devolvido para sanção até 30 de junho (data do encerramento do primeiro período da sessão legislativa). Os demais entes da Federação devem seguir, novamente, normas próprias, cujas aprovações devem reservar prazo para orientar a elaboração do projeto de lei orçamentária anual.

¹⁴ Esta é representada pelo somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes, deduzidos de: (a) na União, dos valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional; (b) nos Estados, das parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional; (c) na União, nos Estados e Municípios, a contribuição dos servidores para custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira. Ela será apurada somando as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades (BRASIL, 2000a).

No caso do projeto de lei orçamentária, cuja iniciativa de elaboração é do Poder Executivo, o governo federal deve enviar ao Poder Legislativo até 31 de agosto, e a devolução para sanção deve ocorrer até 15 de dezembro (data do encerramento da sessão legislativa); os Estados devem seguir as respectivas Constituições Estaduais; e os Municípios as respectivas Leis Orgânicas Municipais.

2.3.2 Escrituração contábil pública

A escrituração contábil pública trata da organização, de forma legal, dos bens, direitos e obrigações das pessoas jurídicas de Direito Público (União, Estados, Distrito Federal, Municípios e suas autarquias, além das fundações e empresas públicas que utilizam recursos dos orçamentos públicos). Assim, ela apresenta conceitos e procedimentos particulares e deve obedecer às normas específicas da área pública.

a) Regimes contábeis

A contabilidade pública, considerada por Kohama (1998) como um ramo muito complexo dentro da Ciência Contábil, utiliza uma metodologia própria e tem como objetivo registrar e interpretar os fenômenos que afetam as situações orçamentárias, financeiras e patrimoniais das entidades de Direito Público. Dentre os demonstrativos obrigatórios da contabilidade pública, o Balanço Orçamentário, o Balanço Financeiro e a Demonstração das Variações Patrimoniais tratam de demonstrações de fluxos, enquanto o Balanço Patrimonial evidencia o resultado estático.

Com o propósito de auxiliar a escrituração contábil, são utilizados os regimes contábeis, os quais são considerados como princípios e convenções e que são regularmente aceitos nessa atividade. Assim, a contabilidade orçamentária pública é orientada pela Lei Federal 4 320/64, a qual define, *inter alia*, que pertencem ao exercício financeiro¹⁵ as receitas nele arrecadadas e as despesas nele legalmente empenhadas. Verifica-se, a partir daí, que a

¹⁵ Este representa o período de tempo durante o qual se exercem todas as atividades administrativas e financeiras da execução orçamentária. No Brasil, o exercício financeiro do setor público dura um ano e coincide com o ano civil, ou seja, o orçamento anual é executado de 1º de janeiro a 31 de dezembro de cada ano (MACHADO; REIS, 1996).

administração pública adota no país o regime contábil misto, ou seja, o regime de caixa para a arrecadação das receitas, e o regime de competência para a realização das despesas.

b) Receitas públicas

Para realizar suas funções, o Estado necessita de recursos que são adquiridos junto à coletividade. As receitas recebidas podem ser divididas em dois grupos: (1º) as receitas públicas *stricto sensu*, que correspondem aos recursos incorporados ao patrimônio público de forma definitiva, são denominadas receitas orçamentárias, e compreendem as receitas próprias (resultado da cobrança de tributos da competência constitucional do ente da Federação)¹⁶ e as receitas transferidas (resultado do recebimento de transferências intergovernamentais)¹⁷; e (2º) os ingressos públicos, ou recebimentos *lato sensu*, que representam os numerários de simples entradas de caixa, que deverão ser restituídos (devolvidos ou pagos) num segundo momento, cujos recursos são denominados de receitas extra-orçamentárias, tais como as cauções em dinheiro, as fianças, os depósitos de terceiros, as consignações, entre outras.

De acordo com Giacomoni (2005), a classificação das receitas públicas orçamentárias obedece à Lei Federal 4 320/64, e sua inscrição é exigida nos orçamentos de todas as esferas públicas com a seguinte divisão: (1º) por categorias econômicas; (2º) por fontes; e (3º) institucional.

Na classificação por categorias econômicas, existem duas modalidades, as receitas correntes e as receitas de capital. As receitas correntes correspondem às receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços, de transferências correntes, e outras que devam atender as despesas correntes. As receitas de capital são as provenientes de operações de crédito, alienação de bens, recebimento de amortização de empréstimos, transferências de capital, e outras receitas de capital destinadas a atender as despesas de capital.

¹⁶ Vide artigos 153 a 156 da Constituição Federal de 1988.

¹⁷ Vide artigos 157 a 162 da Constituição Federal de 1988.

Na classificação por fontes, observa-se que sua divisão contribui para a análise econômico-financeira do financiamento das ações governamentais, pois os registros são feitos em níveis analíticos. Os principais grupos de fontes e os respectivos conteúdos desses grupos são: (1º) receita tributária, que compreende a receita oriunda de tributos, ou seja, impostos, taxas e contribuições de melhoria;¹⁸ (2º) receita de contribuições, que representa as contribuições sociais (previdenciárias, salário-educação entre outras) e econômicas (cota-parte de compensações financeiras de recursos minerais, cotas de contribuições sobre exportações, entre outras); (3º) receita patrimonial, que é fruto da exploração econômica do patrimônio da instituição, tais como juros, aluguéis, dividendos, entre outras; (4º) receita agropecuária, que é oriunda da exploração econômica das atividades agropecuárias; (5º) receita industrial, que decorre da exploração de atividades industriais; (6º) receita de serviços, que é fruto da prestação de alguma atividade, como comércio, transporte, comunicação, entre outras; (7º) transferências correntes, que são os recursos financeiros recebidos de outras pessoas jurídicas, e que podem ser de origem tributária (denominadas receitas transferidas); (8º) outras receitas correntes, que correspondem às multas, juros de mora, indenizações, cobranças de dívida ativa, e outras não enquadradas nas receitas anteriores; (9º) operações de crédito, que representam os recursos destinados à cobertura de desequilíbrios orçamentários, ou ao financiamento de algum empreendimento público, podendo ser de origem interna ou externa, na forma de contrato ou por emissão de títulos públicos, representando dívida contraída; (10º) alienação de bens, que resulta da venda de bens patrimoniais (ações, títulos, móveis, imóveis, e outros); (11º) amortização de empréstimos, que é oriunda de recebimento do capital de empréstimo; (12º) transferências de capital, que são as transferências que se destinam às despesas de capital; e (13º) outras receitas de capital, que envolvem as receitas de capital não classificadas nas outras fontes.

Na classificação institucional, Giacomoni (2005) relata que a preocupação é demonstrar as entidades ou unidades orçamentárias que são detentoras da receita. Para este autor, esta classificação é importante quando o ente governamental possui instituições dotadas de autonomia administrativa e financeira, ou instituições possuidoras de receitas próprias.

¹⁸ Impostos são tributos cobrados de modo coativo e independe de uma contraprestação de serviço pelo Estado. Taxas são tributos cobrados pela prestação de um serviço público (específico e divisível) e colocado à disposição do contribuinte. Contribuições de melhoria são tributos que têm como fato gerador o acréscimo de valor do imóvel localizado na área beneficiada por uma obra pública (OLIVEIRA, 2001).

Todavia, em qualquer esfera do governo, o respectivo Tesouro é, normalmente, a entidade responsável pela arrecadação da maior parte das receitas.

Depois de realizada a previsão para o exercício seguinte, o recebimento, ou realização da receita pública percorre um trajeto operacional, passando por três estágios, ou etapas: (1º) o lançamento, que é o ato em que verifica a procedência do crédito fiscal; (2º) a arrecadação, que se caracteriza pelo recebimento dos recursos dos contribuintes; e (3º) o recolhimento, que constitui a entrega dos recursos ao caixa do Tesouro do Estado.

No campo das receitas, existe, ainda, a dívida ativa que se constitui em créditos tributários ou não, que não foram pagos até o vencimento, e que são inscritos depois de apurado a liquidez e a certeza.

Dada a importância da receita pública no atual contexto de restrição fiscal do país, a LRF (artigos 11 a 14) determinou regras à sua gestão, sobretudo à sua previsão, arrecadação e limitações à sua renúncia.

c) Despesas públicas

A saída dos recursos do caixa do Estado, denominada pagamento, é dividida em dois grupos. Um, se refere à despesa pública, considerada despesa *stricto sensu*, que representa o dispêndio dos recursos financeiros do Estado com o objetivo de atender e expandir os serviços públicos. Esta despesa é denominada, também, como despesa orçamentária, pois integra o orçamento e representa os gastos que reduzem o patrimônio de forma definitiva. O outro, corresponde aos simples desembolsos, ou saída de numerários, ou devolução de recursos recebidos anteriormente, que não afetam o patrimônio, e compreende o grupo das despesas extra-orçamentárias.

Para Giacomoni (2005), as despesas orçamentárias, as quais apresentam um número maior de questões se comparadas às receitas, são disciplinadas pelos artigos 12 e 13 da Lei Federal 4 320/64 e alterações posteriores, e são classificadas, ou separadas por critérios de organização, da seguinte maneira: (1º) institucional, (2º) funcional, (3º) por programas e

(4º) segundo a natureza. Na classificação institucional, evidenciam-se as unidades administrativas responsáveis pela execução da despesa em conformidade com a programação orçamentária. Na classificação funcional, há duas categorias de níveis de agregação: função e subfunção, que atualmente compreende 28 funções e 109 subfunções. Na classificação por programas, cuja finalidade é demonstrar as realizações do governo, existem quatro categorias: programa, projeto, atividade e operações especiais. Por fim, na classificação segundo a natureza, sua organização está dividida em: categorias econômicas, grupos, modalidades de aplicação e elementos.

Conforme Giacomoni (2005), as classificações institucional, funcional e por programas são importantes nos aspectos administrativo e gerencial. Já a classificação categorias econômicas (que faz parte da forma segundo a natureza) permite verificar os efeitos e impactos do gasto público sobre toda a economia. Estas categorias são divididas em: (1º) despesas correntes, que correspondem à manutenção de serviços já criados, ou de outro modo, permite determinar a participação do setor público no consumo; e (2º) despesas de capital, que são aquelas que contribuem para a formação ou aquisição de bem de capital, a concessão de empréstimo, e a amortização de dívidas.

Assim como a receita pública, depois de fixada, que se refere à estimativa feita no orçamento, a despesa orçamentária passa por três estágios: (1º) o empenho, que, conforme caput do art. 58 da Lei Federal 4 320, “ ... é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento da condição.” (MACHADO; REIS, 1996, p. 116), que precede a antecipação da despesa e deve respeitar o limite da dotação orçamentária¹⁹, cujo processo compreende três fases (a licitação, a autorização e a formalização), e pode ser efetuado de três formas (ordinário, global e por estimativa)²⁰; (2º) a liquidação, que consiste na verificação do direito do credor em receber o recurso, após a entrega do bem ou prestação do serviço, verificação do contrato ou pedido, da nota de empenho e do documento fiscal pertinente; e (3º) o pagamento, que representa o ato pelo qual o Tesouro entrega o numerário ao credor e extingue a obrigação.

¹⁹ Este designa o valor, o montante monetário de recursos orçamentários consignados a um crédito (PISCITELLI; TIMBÓ; ROSA, 2004). Corresponde ao recurso aportado, conhecido como verba.

²⁰ Ordinário ocorre quando o valor a ser pago é conhecido e deve ser efetuado de uma única vez, global é quando o valor também é previamente conhecido, mas deve ser pago em várias parcelas; e por estimativa ocorre quando não se sabe o exato valor a ser pago (GIACOMONI, 2005).

As despesas públicas apresentam, ainda, significados distintos na arquitetura orçamentária. Neste sentido, há as despesas consideradas obrigatórias e as discricionárias. As obrigatórias são aquelas que possuem proteção legal ou constitucional, tornando sua execução necessária e de caráter continuado, cujo volume cresceu muito a partir da década de 1980, principalmente por força de alterações legais introduzidas pela Constituição Federal de 1988, ocupam quase a totalidade do espaço orçamentário e cuja consequência é o engessamento dos orçamentos públicos. Para Oliveira e Rezende (2005), neste grupo existem três modalidades de obrigação: (1º) gastos com fontes específicas de receitas vinculadas, como a educação e a saúde; (2º) gastos que decorrem de direitos legalmente constituídos, como benefícios da previdência social, o pagamento dos servidores públicos ativos e inativos, e as transferências intergovernamentais constitucionais; e (3º) superávit primário, pois, ao ser incluído no orçamento federal como meta prioritária a partir de 1999, adquiriu o *status* de despesa obrigatória. As discricionárias são aquelas que não possuem esse caráter obrigatório de serem executadas, sendo, portanto, passíveis de remanejamento, contingenciamento e de cortes no orçamento caso sejam necessários. Neste grupo estão os investimentos, o custeio da máquina pública e as políticas sociais não protegidas por algum dispositivo legal ou constitucional, as quais são fixadas conforme a disponibilidade de recursos financeiros. Essa distinção é fundamental no processo de fixação e acompanhamento do resultado primário das contas públicas.

Face ao crescimento do rol das despesas obrigatórias nos orçamentos públicos nos últimos anos,²¹ a LRF introduziu um novo conceito a seu respeito, com o propósito de tornar mais rígido a criação ou o aumento desse tipo de despesa. De acordo com o artigo 17 da LRF, “Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.” A fim de dar maior responsabilidade no trato da despesa pública, a LRF (artigos 15 a 24) definiu, também, normas à sua gestão, em que destacam as definições e limites às despesas com pessoal, que, *inter alia*, fixou tetos de gastos com esse grupo de dispêndio para cada ente da Federação, e direcionou regras para as despesas com a seguridade social.

²¹ A lista das ações obrigatórias estão vindo em um anexo específico das LDOs.

Relevante destacar, em meio a esses conceitos pertinentes à área orçamentária, que, com a estabilização monetária obtida pelo Plano Real em 1994, os valores das despesas públicas – das receitas públicas e demais elementos que representam valores monetários – passaram a apresentar, pela primeira vez desde o retorno à democracia, números transparentes e compreensíveis, o que é um fator inestimável para a melhoria do propósito dos orçamentos públicos.

d) “Restos a pagar”

Para Piscitelli, Timbó e Rosa (2004), “restos a pagar” se referem às despesas empenhadas, mas não pagas na data do encerramento do exercício financeiro. Essas despesas são inscritas contabilmente como obrigações a pagar no exercício seguinte, sendo divididas em processadas (aquelas que foram empenhadas e liquidadas) e não processadas (aquelas que foram apenas empenhadas) e são constituídas na modalidade de dívida fluante. Essas obrigações são lançadas no Balanço Patrimonial, no título Passivo Financeiro, no encerramento do exercício financeiro da entidade pública.²² Convém aduzir que os “restos a pagar” figuram como uma despesa extra-orçamentária, pois, embora se referiam a pagamentos no exercício, eles correspondem a valores inscritos no exercício anterior. Do mesmo modo, as receitas destinadas ao seu pagamento são consideradas como extra-orçamentárias, as quais estavam reservadas no exercício anterior. Porém, Piscitelli, Timbó e Rosa (2004) salientam que esses valores não são verdadeiramente receitas extra-orçamentárias, mas uma anulação de despesas que não acarretaram desembolso.

Ademais, sobre esse assunto, a LRF (artigo 42) proíbe contrair, nos últimos dois quadrimestres do mandato, obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para esse cumprimento. A despeito de ser um procedimento contábil formal, a importância maior da questão “restos a pagar” – sobretudo as consequências do exagero do seu uso – será abordada nas seções 4 e 5, cuja utilização passou

²² A inscrição de despesas em “restos a pagar” terá validade até 31 de dezembro do ano subsequente, quando haverá o cancelamento dos compromissos não pagos. Caso houver a reclamação do credor após esse período, o pagamento dessa despesa será através do crédito de despesas de exercícios anteriores. Todavia, os direitos dos credores de “restos a pagar” prescrevem após cinco anos (PISCITELLI; TIMBÓ; ROSA, 2004).

a configurar num dos instrumentos do ajuste fiscal implementado no bojo do orçamento público federal a partir de 1999.

e) Dívida pública

A dívida pública compreende a flutuante e a fundada (ou consolidada). De acordo com Piscitelli, Timbó e Rosa (2004), a dívida flutuante se apresenta de duas formas, ou seja, uma refere-se a situações que já afetaram a execução do orçamento, e a outra àquelas que têm natureza extra-orçamentária. Estes autores apontam os seguintes exemplos deste primeiro caso: “restos a pagar”, serviços da dívida, depósitos de terceiros, operações de crédito por antecipação de receita, e papel-moeda; e cita, no segundo caso, as consignações em folha. Já a dívida fundada é a que se refere à exigibilidade de pagamento superior a doze meses.

Em relação a estes dois tipos de dívida pública, a LRF aborda os conceitos e suas derivações do seguinte modo: (1º) a dívida pública fundada é o montante total das obrigações do ente público assumido em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados da realização de operações de crédito, cuja amortização é de prazo superior a doze meses; (2º) a dívida pública mobiliária é a dívida representada por títulos emitidos pela União, Estados e Municípios; (3º) as operações de crédito compreendem o compromisso em razão de mútuo; (4º) a concessão de garantia é o compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida entre o ente público e a entidade a ele vinculada; e (5º) o refinanciamento da dívida mobiliária que se refere à emissão de títulos para o pagamento do principal acrescido da atualização monetária. A LRF define, também, regras a este tema, limites à contratação de dívida pública e de operações de crédito, vedações²³ (artigos 34 a 37) e normas à concessão de garantias (artigo 40).

²³ O grande destaque entre as vedações está na proibição do Banco Central emitir títulos da dívida pública a partir de dois anos após a publicação da LRF. Vide artigo 34 desta lei (BRASIL, 2000a).

f) Créditos orçamentários e adicionais

Para Piscitelli, Timbó e Rosa (2004), os recursos para a execução orçamentária são denominados créditos orçamentários²⁴, os quais são aprovados pelo Poder Legislativo. Os créditos adicionais, previstos na Lei Federal 4 320/64, correspondem às autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na lei orçamentária, os quais funcionam como mecanismos de retificação do orçamento público. Conforme a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, essa flexibilidade ampara-se na necessidade do orçamento ajustar-se aos anseios da sociedade e às condicionantes financeiras do Estado (BRASIL, 2003c). Todos esses créditos adicionais são abertos por decretos do Poder Executivo. Eles são classificados em: (1º) créditos suplementares, que são destinados a reforçar a dotação orçamentária que se tornou insuficiente durante a execução do orçamento; (2º) créditos especiais, que são destinados a atender as despesas para as quais não há dotação orçamentária; e (3º) créditos extraordinários, que são destinados ao atendimento de despesas imprevisíveis e urgentes, tais como as decorrentes de uma calamidade pública. Os créditos suplementares e os especiais dependem de prévia autorização do Poder Legislativo, além de indicar os recursos disponíveis que compensarão a abertura dos novos créditos. Entre os recursos compensatórios destacam-se: (1º) o superávit financeiro, que corresponde ao valor positivo entre o ativo e o passivo financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício anterior; (2º) os recursos oriundos do excesso de arrecadação, que são representados pelo saldo positivo das diferenças entre a arrecadação prevista e a realizada mensalmente²⁵; (3º) o produto de operações de crédito autorizadas; e (4º) resultado de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias – conhecido como remanejamento de gastos, e que é modo mais utilizado –, em que se transfere o saldo de uma dotação que se pretende anular para outra que se torna mais necessária. Já os créditos extraordinários não precisam de autorização legislativa prévia para serem abertos face à urgência que os motivou.

²⁴ Estes correspondem ao detalhamento da despesa, expressas em códigos que indicam a estrutura programática, a classificação funcional e a fonte de recursos (PISCITELLI; TIMBÓ; ROSA, 2004). São portadores de dotações, com limites autorizados e quantificados monetariamente.

²⁵ Neste cálculo, deve ser considerada a tendência do exercício.

2.4 O processo orçamentário no Brasil

Para entender o orçamento público, não somente é importante conhecer sua estrutura, mas também é necessário compreender a dinâmica do processo orçamentário, que apresenta uma sequência complexa. Para ser desenvolvido, de acordo com Giacomoni (2005), o orçamento passa todos os anos por um processo – também denominado de ciclo orçamentário –, que no país abrange, atualmente, quatro etapas peculiares e sequenciais, a saber: (1ª) a elaboração da proposta orçamentária; (2ª) a discussão, votação e aprovação da lei orçamentária; (3ª) a execução orçamentária; e (4ª) o controle de avaliação da execução orçamentária.

Na primeira etapa, cuja incumbência é do Poder Executivo, realiza-se a atualização de informações setoriais, o levantamento das respectivas necessidades, a definição de programas e a fixação das diretrizes gerais. Após a construção desse estudo, estima-se a receita, em cima de dados conjunturais e com metodologia adequada, e fixa-se a despesa para o exercício seguinte, buscando-se acomodar as metas do governo. Nesta etapa, são feitas as escolhas orçamentárias, que são refletidas na definição das prioridades.

A segunda etapa é realizada pelo Poder Legislativo, com seus integrantes realizando estudos, análises, consultas e solicitação de informações, a fim de esclarecer os pontos abordados na matéria orçamentária. A Constituição Federal de 1988 restabeleceu a prerrogativa do Poder Legislativo de emendar o projeto de lei orçamentária. Conforme estabelecido nessa Constituição, no § 3º do art. 166, as emendas ao projeto de lei do orçamento anual poderão ser aprovadas desde que respeitem algumas condições, tais como: (a) sejam compatíveis com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias vigentes; (b) indiquem a origem dos recursos necessários, admitidos os provenientes de anulação de despesa, salvo as que incidem sobre dotações para pessoal e encargos, serviços da dívida, transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; e (c) sejam relacionadas com a correção de erros ou emissões (BRASIL, 2005c). Após apreciar a proposta do Executivo, são emitidos relatórios e pareceres, que poderão indicar modificações a essa proposta, as quais resultam em emendas, e que formarão um substitutivo²⁶ ao projeto de

²⁶ Este resulta numa fusão do projeto de lei com as emendas inseridas em comissão própria do Poder Legislativo.

lei orçamentária. Este substitutivo será discutido e votado pelos membros do Legislativo, que poderão apresentar destaques²⁷ para votação em separado. Nesta etapa, o Poder Legislativo busca ampliar sua participação na construção do orçamento ao reavaliar as receitas para acomodar as emendas. Contudo, a nova proposta será também avaliada pelo Poder Executivo, que poderá sancioná-lo, ou vetá-lo total ou parcialmente. Os vetos parciais exigem nova apreciação pelo Legislativo, que deverão ser votados neste Poder num prazo de até trinta dias. Ao ser aprovado, o orçamento é promulgado e transformado em lei, o qual deverá ser publicado. Com a aprovação do orçamento, surge um ponto de controvérsia, pois o Poder Legislativo apenas autoriza os créditos consagrados na lei orçamentária, que nem sempre o Poder Executivo os executa.

Na terceira etapa, a execução orçamentária – da receita e da despesa – é realizada ao longo do exercício financeiro pelo Poder Executivo, e é neste estágio que as decisões e as escolhas orçamentárias assumem natureza financeira na forma de fluxo de recursos que entram e saem do Tesouro. Neste sentido, conforme Giacomoni (2005), o comportamento financeiro de uma organização pública é resultado da execução de uma programação, que é definida no orçamento. Embora seja anual, para Kohama (1998), a execução orçamentária de um exercício não pode ser isolada das ações empreendidas em orçamentos precedentes, do mesmo modo que constitui uma base de informações para os exercícios futuros. Sobre a execução orçamentária, a LRF determina que até trinta dias após a publicação dos orçamentos, o Poder Executivo deverá estabelecer a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Destaca-se, nessa terceira etapa, a determinação da LRF em tornar-se obrigatório o estabelecimento de metas de resultado primário a ser alcançada durante a execução do orçamento, o qual tornou-se um marco para as finanças públicas do país nos últimos anos. A LRF instituiu, no artigo 9º, mecanismos de viabilização dessas metas fiscais: (a) reavaliação bimestral das projeções de receitas e despesas; (b) limitação de empenho e

²⁷ Estes são requeridos apenas por membros da comissão própria de análise da matéria orçamentária. É um recurso que o parlamentar utiliza para propor alteração de: (a) emenda; (b) substitutivo; e (c) projeto. No caso do projeto de lei orçamentária anual, este é um meio que os parlamentares tentam obter novos recursos junto aos relatores da comissão (GIACOMONI, 2005).

movimentação financeira,²⁸ segundo os critérios fixados na respectiva LDO, ditos contingenciamentos²⁹, ou bloqueios dos gastos; e (c) instrumento de controle orçamentário, o qual difere, no exercício financeiro, as autorizações de despesas constantes na lei orçamentária, podendo originar cancelamentos de dotações ou inscrição de “restos a pagar” para exercício subsequente.

Quanto à quarta etapa, Giacomoni (2005) aborda que, embora o orçamento seja um instrumento de controle sobre as ações públicas, cuja função sempre foi empreendida pelo Poder Legislativo, com o crescimento do Poder Executivo de governo, e do próprio tamanho do orçamento, surgiu a necessidade de fiscalizar a própria execução orçamentária. A Lei Federal 4 320/64 estabelece dois tipos de controle da execução deste instrumento: (1º) o interno, e (2º) o externo, os quais são amparados, também, pela Constituição Federal de 1988 (artigos 70 a 75). Neste sentido, o controle interno é realizado pelo próprio Poder Executivo, devendo este observar tanto o aspecto legal do gasto público que se refere, como os aspectos de eficiência e eficácia dos programas do governo. Já o controle externo é atribuição do Poder Legislativo, que conta com o apoio do Tribunal de Contas para exercer tal função. Este órgão deve apreciar, fiscalizar e julgar as contas prestadas pelo Poder Executivo, e aplicar as sanções previstas em leis em caso de ilegalidade de despesa ou verificação de irregularidade nas contas.

De acordo com Machado Jr. e Reis (1996), cabe ao controle externo verificar a probidade administrativa, a guarda e legal emprego dos recursos públicos, bem como o devido cumprimento da lei orçamentária. Já a LRF (artigo 48), além de agregar normas ao controle e fiscalização das contas públicas, dá igual importância à transparência da gestão fiscal, que deverá exercer ampla divulgação – inclusive por meios eletrônicos de acesso público -, os seguintes documentos: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações

²⁸ Conforme o artigo 9º, § 2º da LRF, a limitação de empenho não pode ser aplicada às despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, ou seja, os juros (BRASIL, 2000a).

²⁹ De acordo com a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, embora tenham obtido amparo legal com o advento da LRF, este procedimento é adotado pelo Poder Executivo desde o governo de Fernando Collor. E, conforme o artigo 9º, § 1º da LRF, caso ocorra o restabelecimento da receita prevista, poderá fazer a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados, ou seja, instituir os decontingenciamentos, que significa liberar os gastos (BRASIL, 2001b).

de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária³⁰ e o Relatório da Gestão Fiscal³¹ que são instrumentos recém-criados pela LRF.

Feita essa descrição sumária do orçamento público, que demonstrou, *inter alia*, as suas funções, dimensões, complexidade estrutural e de funcionamento, ligação com a contabilidade pública e com as finanças públicas, e evidenciou as suas melhorias adquiridas com a Constituição Federal de 1988, com a LRF e com o Plano Real ao longo da década de 1990, procura-se, na seção 3, descrever as especificidades do orçamento público federal, e analisar sua evolução a partir desses fatores, os quais lhe possibilitaram melhorar sua estrutura e aumentar a eficiência orçamentária para cumprir seus papéis, sobretudo os de instrumento de planejamento e de desenvolvimento econômico.

³⁰ Este será publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre e é composto de: (a) balanço orçamentário, e (b) demonstrativo da execução das receitas e despesas; e será acompanhado de: (a) apuração da receita corrente líquida; (b) receitas e despesas previdenciárias; (c) despesas com juros; e (d) “restos a pagar” (Brasil, 2000a).

³¹ Este conterà: (a) comparativo com os limites desta Lei Complementar (dos montantes da despesa total com pessoal, das dívidas consolidada e mobiliária, concessão de garantias e operações de crédito); (b) indicação de medidas corretivas a adotar, caso ultrapasse algum dos limites; e (c) demonstrativos no último quadrimestre do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro, e da inscrição de “restos a pagar” (BRASIL, 2000 a).

3 ESPECIFICIDADES DO ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL

O orçamento público federal, denominado Orçamento Geral da União (OGU), integra os orçamentos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário desta esfera pública e apresenta algumas especificidades na sua estrutura e no seu processo de construção, as quais são importantes de serem examinadas, a fim de melhor compreender a análise a que se propõe fazer este trabalho.

A responsabilidade do planejamento, coordenação, supervisão, consolidação e elaboração da proposta orçamentária federal, bem como a atribuição de resguardar as normas técnicas pertinentes a essa matéria,³² no âmbito do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, é da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) que é um órgão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Face à complexidade desse desenvolvimento, a missão do SOF exige uma constante articulação com todos os agentes³³, instâncias da administração federal e demais poderes da União. Todos esses órgãos são identificados na classificação institucional do OGU, que relaciona os órgãos orçamentários e as respectivas unidades orçamentárias, os quais representam os componentes do sistema orçamentário federal. Atualmente, o OGU é composto por 40 órgãos, que abrangem 428 unidades orçamentárias, distribuídas pelos três poderes. Dentre essas unidades orçamentárias, 369 integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e 59 o Orçamento de Investimentos das Estatais (BRASIL, 2004c). Outrossim, destaca-se que, nos últimos anos, o governo federal vem desenvolvendo o processo de elaboração da proposta orçamentária através do Sistema Integrado de Dados Orçamentários (SIAFI).

No âmbito do sistema orçamentário, o PPA – peça nova na arquitetura orçamentária definida na Constituição Federal de 1988 – da esfera federal tem-se revelado um importante instrumento de planejamento dos grandes objetivos a serem alcançados pelos governantes, os quais lhes imprimem as marcas dos seus respectivos governos. Os princípios que norteiam o PPA federal são: (a) identificação clara dos objetivos e prioridades do governo; (b) integração do planejamento e do orçamento; (c) promoção da gestão

³² Vide Decreto 2 829 de 29 de outubro de 1998 e Decreto 5 134, de 7 de julho de 2004 (BRASIL, 2004c).

³³ Estes agentes correspondem aos órgãos e entidades indicados pela composição da LOA, ou seja, aqueles pertencentes ao Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos das Empresas Estatais.

empreendedora; (d) garantia da transparência; (e) estímulo às parcerias; (f) gestão orientada para resultados; e (g) organização das ações de governo em programas (BRASIL, 2004c).

De acordo com Giacomoni (2005), até o presente momento, foram elaborados quatro PPAs, referentes, respectivamente, aos períodos: (a) 1991 a 1995 – dos governos Fernando Collor e Itamar Franco; (b) 1996 a 1999 – da primeira administração de Fernando Henrique Cardoso; (c) 2000 a 2003 – da segunda administração de Fernando Henrique Cardoso, e que recebeu o nome de “Avança Brasil”; e (d) 2004 a 2007 – do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e que é denominado de “Brasil de Todos”. Esses planos têm-se apresentado com estruturas parecidas, contendo estratégias, macroobjetivos, programas e ações.

Para Giacomoni (2005), o primeiro PPA após a Constituição Federal de 1988 foi de abrangência quinquenal e apresentou-se como um instrumento mais direcionado às ações de governo, mas foi afetado pelos desdobramentos que decorreram do *impeachment* do presidente Collor, pelos planos econômicos de estabilização e pelas duas revisões. O segundo PPA passou a cobrir um período de quatro anos como consequência da redução do mandato presidencial, e apontava as seguintes estratégias: (a) construção de um estado moderno eficiente; (b) redução dos desequilíbrios espaciais e sociais do país; e (c) modernização produtiva da economia brasileira. O terceiro PPA, que abrangia o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, compreendia as estratégias: (a) consolidar a estabilidade econômica com crescimento sustentado; (b) promover o desenvolvimento sustentável voltado para a geração de empregos e oportunidades de renda; (c) combater a pobreza e promover a cidadania e a inclusão social; (d) consolidar a democracia e a defesa dos direitos humanos; (e) reduzir as desigualdades inter-regionais; e (f) promover os direitos de minorias vítimas de preconceito e discriminação. No quarto e atual PPA em vigência, é definida a estratégia de desenvolvimento por: (a) inclusão social e desconcentração de renda com vigoroso crescimento do produto e do emprego; (b) crescimento sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, investimentos, e por elevação da produtividade; (c) redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão das atividades competitivas que viabilizam esse crescimento; e (d) fortalecimento da cidadania e da democracia.

Depreende-se, então, que os PPAs apresentam os desafios acerca das questões sociais e econômicas que assolam o país. No entanto, as recorrentes limitações orçamentárias têm obstado o alcance dos grandes objetivos previstos nos PPAs, forçando a reinclusão de boa parte desses desafios nos PPAs seguintes.

As LDOs federais, de acordo com Giacomoni (2005), vêm se aperfeiçoando a cada edição, como consequência da importância adquirida. A maior parte dos seus dispositivos é dedicada à organização e à estruturação da LOA federal, embora algumas normas estejam voltadas mais à execução do orçamento do que à sua elaboração. Este autor pondera, também, que alguns de seus conteúdos importantes têm sido tratados com deficiência, e cita como exemplos: (a) as metas físicas a serem alcançadas não têm a devida indicação dos resultados esperados com a realização de tais metas; (b) não há indicações dos custos dos programas; (c) falta definição em alguns termos, como a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento; e (d) não há regulamentação sobre o tema relativo às alterações na legislação tributária.³⁴ Com o novo padrão de ajuste fiscal adotado em 1999 – que tornou obrigatório a obtenção de resultado primário nas contas públicas –, as LDOs federais passaram a fixar metas para seu alcance nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. E com o advento da LRF em 2000, as LDOs federais passaram a trazer os incrementos exigidos a partir do ano de 2001, como o Anexo das Metas Fiscais dos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos das Empresas Estatais. Embora essa exigência estabeleça metas de resultado nominal e o montante da dívida líquida do governo federal, o objetivo principal é determinar o resultado primário que deverá ser alcançado, pois apenas este resultado pode ser obtido na execução orçamentária, sendo que o esforço maior recai sobre os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

A LOA federal apresenta os três orçamentos definidos na Carta de 1988, ou seja: o Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos das Empresas Estatais em que a União detenha a maioria do capital social com direito a voto. Embora possa não parecer novidade, essa característica não é vista nos orçamentos de todos os Estados e Municípios do país, pois a

³⁴ Para Giacomoni (2005), a política tributária no Brasil tem sido, normalmente, empregada como instrumento conjuntural para enfrentar os problemas fiscais, e não é provável seu tratamento perene, além de que é muito difícil tratar este assunto na LDO devido a antecedência em relação ao exercício em que é executado o orçamento.

maioria destes entes tem estruturas orçamentárias mais simples se comparadas com a do OGU. Portanto, o orçamento público federal adquire o *status* de ser o maior e mais complexo orçamento da federação, o que lhe confere maior importância, não só pela magnitude dos montantes financeiros comprometidos, do grande número de entidades e pessoas envolvidas, mas também pela abrangência e implicações econômicas. A prova da importância desse instrumento federal é que nele estão inseridas questões polêmicas que geram impacto na sociedade e na economia, como o reajuste do salário mínimo, refinanciamento da dívida pública federal, volume de investimentos em infra-estrutura e gastos sociais. Contudo, a despeito da sua magnitude, a lei orçamentária federal tem-se apresentada extremamente enrijecida pelos gastos obrigatórios e pela obrigação do cumprimento de metas – gastos mínimos em saúde, educação e superávit fiscal primário – o que dificulta as escolhas orçamentárias e cuja problemática será abordada na seção 4. Além disso, este instrumento tem sofrido as implicações do padrão de ajuste fiscal implementado ao longo da década de 1990. Com este, de acordo com a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, o OGU tem sido amarrado a parâmetros e indicadores intocáveis, os quais dificultam a sua discussão no Legislativo, bem como sua execução pelo Executivo (BRASIL, 2000c).

Depois de elaborar o orçamento público federal, o Executivo o envia para o Legislativo, e este instrumento segue sua trajetória na condição de projeto de lei, que engloba uma enorme gama de informações dos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos das Empresas Estatais, as quais embasaram a sua concepção e que irão subsidiar a sua análise. Normalmente, o projeto de lei orçamentária tem sido estruturado da seguinte forma: (a) mensagem presidencial; (b) texto da lei acompanhada de diversos quadros consolidados; (c) detalhamento dos programas de governo; (d) detalhamento das ações; e (e) detalhamento dos investimentos.

Na mensagem presidencial é analisado o cenário macroeconômico do país do ano da proposta, bem como a perspectiva do ano da execução orçamentária; é apresentado o resumo das políticas monetária, fiscal, creditícia, cambial e das metas de inflação; são descritas as políticas setoriais de desenvolvimento (agricultura, indústria, tecnologia, comércio exterior, infra-estrutura econômica e desenvolvimento regional); há o detalhamento das políticas sociais (saúde, educação, cultura, esporte, direitos humanos, justiça, cidadania,

segurança pública, desenvolvimento urbano, desenvolvimento social, combate à fome, emprego e renda); são detalhadas as receitas dos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos das Estatais, e as transferências constitucionais e legais; é apresentado o gasto com pessoal e os encargos sociais; são mostrados os dados da previdência do setor privado e dos servidores públicos federais; é apresentada a proposta da administração da dívida pública federal; e são mostradas as aplicações das agências oficiais de fomento.

No texto do projeto de lei, são definidas: (a) a estimativa da receita e a fixação da despesa; (b) as condições e limitações para abertura de créditos suplementares; (c) as condições e limitações para contratação de operações de crédito; e (d) a fixação dos investimentos das empresas estatais e sua respectiva fonte de financiamento.

Nos quadros consolidados, seguem todos os valores previstos das receitas e das despesas, incluindo estimativa, evolução, fontes de recursos e o demonstrativo dos resultados primário e nominal do governo central, que engloba governo federal, Banco Central do Brasil e Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS). No detalhamento dos programas, das ações e dos investimentos, todas as prioridades do governo são relacionadas em seu menor nível de desagregação.

Cabe frisar que no orçamento federal, as receitas e as despesas, além das classificações definidas na Lei Federal 4 320/64, são divididas também em dois grandes grupos: (a) primárias ou não-financeiras, e (b) financeiras. As receitas primárias³⁵ compreendem as receitas de impostos, taxas, de contribuições sociais e econômicas e diversas outras receitas não administradas pela Secretaria da Receita Federal (SRF). As receitas financeiras se referem às provenientes de operações de crédito, emissão de títulos, da venda de empresas públicas, do recebimento de empréstimos realizados e da remuneração das disponibilidades do Tesouro depositadas no Banco Central. Do outro lado, as despesas primárias englobam o pagamento do pessoal, os benefícios da previdência, as demais despesas obrigatórias e as despesas discricionárias. As despesas financeiras se referem ao pagamento de juros, encargos e amortização de dívida contraída.

³⁵ Quando é analisado o resultado primário do governo federal, estas são subdivididas em tributos e contribuições sociais, receita líquida da previdência, concessões, dividendos, compensações financeiras, receitas próprias e demais receitas.

Após o envio das peças orçamentárias do governo federal – cada uma respeitando o prazo da sua data de envio –, inicia-se a segunda fase do processo orçamentário da União (discussão, votação e aprovação da lei orçamentária, que é feita pelo Poder Legislativo) e é onde se encontram as maiores peculiaridades deste instrumento. No Congresso Nacional, essas são remetidas à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO).

Todavia, antes de retratar as características e normas de funcionamento da CMO, é importante destacar o fato da instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do orçamento público federal ocorrida no início da década de 1990. Esse relatório mostrou o despreparo do Congresso Nacional na participação no processo orçamentário, sobretudo a partir das novas prerrogativas que a Constituição Federal de 1988 havia lhes concedido. Embora essa CPI tenha se preocupado mais com os aspectos policiais referentes a um esquema de corrupção e malversação de dinheiro público, do que os político-institucionais, a descoberta desse esquema mostrou que não havia regras que resguardassem o Congresso Nacional da ação predatória de alguns membros da CMO no processo orçamentário. Essa CPI concluiu seus trabalhos somente em 1994, que resultou na Resolução nº 2, e passou a disciplinar os trabalhos dos relatores da CMO, bem como o processo de apresentação de emendas (REZENDE; CUNHA, 2003). Além de desvendar o problema daquela época, o desfecho dessa CPI contribuiu muito para o desenvolvimento da construção do OGU, pois este adquiriu maior eficiência orçamentária com a aprovação das novas regras de participação do Congresso Nacional.

De acordo com Giacomoni (2005), essa CMO é, atualmente, constituída por 84 membros titulares (sendo 63 deputados federais e 21 senadores, e com o mesmo número de suplentes) e tem uma direção constituída por um presidente (que designará o relator-geral e os relatores setoriais) e três vice-presidentes com mandato anual. Então, após receber o projeto de lei orçamentária, a CMO examina e emite parecer sobre essa proposta, a qual deve: (a) examinar e emitir parecer sobre os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e de créditos adicionais; (b) examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição Federal; (c) examinar e emitir parecer sobre as contas apresentadas anualmente pelo presidente da República; e (d)

examinar e emitir parecer sobre os documentos de acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária e financeira e da gestão fiscal de acordo com a Constituição Federal de 1988 e com a LRF.

No bojo do seu funcionamento, essa CMO pode dividir o projeto de lei orçamentária e o projeto de lei do plano plurianual em até dez áreas temáticas³⁶, as quais terão seus respectivos relatores setoriais. Na apreciação do projeto de lei orçamentária, serão constituídos comitês para apoiar as decisões do relator-geral e dos relatores setoriais, os quais poderão ser: (a) Comitê de Avaliação da Receita Orçamentária; (b) Comitê de Avaliação das Emendas; e (c) Comitê de Avaliação das Informações enviadas pelo Tribunal de Contas da União. Ademais, as normas que dispõem sobre a Comissão Mista e sobre a tramitação das matérias orçamentárias são definidas num regulamento interno e estabelecem calendário com prazos para os principais eventos³⁷ desenvolvidos no Congresso Nacional.

Ainda na segunda etapa do processo orçamentário, e em relação ao projeto de lei orçamentária anual, há o expediente, restabelecido pela Constituição Federal de 1988, de ser apresentado emendas, as quais podem ser dos tipos: (a) de texto; (b) de receita; e (c) de despesa. A emenda de texto visa fazer as devidas alterações no respectivo texto do projeto de lei. A emenda de receita é utilizada para fazer correções de erros ou omissões. Já a emenda de despesa – considerada a mais importante e utilizada pelos parlamentares – compreende o acréscimo nas dotações consignadas na proposta orçamentária ou a inclusão de novas programações. Nas emendas de despesas, existem duas modalidades: (1ª) individuais; e (2ª) coletivas. As individuais são de iniciativa de cada parlamentar, que conta, atualmente, com uma quota de R\$ 3,5 milhões³⁸, a ser dividida em no máximo 20 emendas. Verifica-se nessa

³⁶ De acordo com a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, estas áreas são: poderes do Estado e representação; justiça e defesa; fazenda e desenvolvimento; agricultura e desenvolvimento agrário; infra-estrutura; educação, cultura, ciência e tecnologia e esporte; saúde; trabalho, previdência e assistência social; integração nacional e meio ambiente; planejamento e desenvolvimento urbano (BRASIL, 2005b).

³⁷ Estes compreendem: a elaboração de Relatório Preliminar pelo Relator-Geral do projeto de lei orçamentária anual; discussão e aprovação do Parecer Preliminar pela Comissão Mista; apresentação de emendas junto às Áreas Temáticas; elaboração de relatório pelo Relator Setorial de cada área temática; discussão e aprovação dos Pareceres Setoriais pela Comissão Mista; elaboração de Relatório Final pelo Relator-Geral; discussão e aprovação do Parecer Final pela Comissão Mista; e discussão e votação do Parecer Final (substitutivo) pelo Congresso Nacional (GIACOMONI, 2005).

³⁸ De acordo com a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, este valor é o limite máximo global para cada mandato parlamentar (BRASIL, 2005b).

prerrogativa que todo parlamentar recebe oportunidade similar, além de poder definir uma parcela dos gastos públicos federais. As coletivas são de iniciativa das Comissões Permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, das bancadas estaduais e das bancadas regionais no Congresso Nacional.³⁹ Em relação à atuação dos parlamentares na alocação dos recursos orçamentários, cujo espaço possível de remanejamento é bastante reduzido, Rezende e Cunha (2003) indicam que as emendas coletivas têm abrangido aplicação do tipo nacional e regional, e as emendas individuais são as únicas com viés localista. Limongi e Figueiredo (2002), ao compararem os montantes das emendas executadas, verificam que as coletivas são as privilegiadas, e essa constatação questiona as interpretações do político brasileiro ser individualista e interessado em apenas assegurar a continuidade de sua carreira.

Como já foram mencionadas na seção 2 deste trabalho, as emendas de despesas devem, inexoravelmente, indicar os recursos necessários para serem aprovadas, cujos mecanismos utilizados são: (a) identificação de “erros e omissões”, os quais permitem a reestimativa das receitas contidas na proposta do Executivo, cujo acréscimo pode acomodar parte das emendas; e (b) anulação de despesas,⁴⁰ dentre as quais, algumas são proibidas de serem anuladas e cujos recursos, passíveis de remanejamento por parte do Legislativo, estão limitados aos gastos de investimento, de inversão financeira⁴¹ e outras despesas de capital, sendo estes dois últimos com dotações bastante reduzidas.

No âmbito do primeiro mecanismo, conforme Rezende e Cunha (2002), na análise da LDO e do Anexo de Metas Fiscais que a integra, bem como no projeto de lei orçamentária, são levadas em conta as perspectivas de desempenho das principais variáveis

³⁹ Conforme regulamento interno, fixou-se um número máximo de emendas por instância a serem apresentadas, bem como as condições para serem acolhidas. No caso das emendas de bancadas estaduais, atualmente é estabelecido que devem ser aprovadas por 2/3 dos deputados e senadores da respectiva unidade da Federação e acompanhadas das atas das reuniões das bancadas. Esse rigor, que já foi maior (3/4 dos representantes), força os parlamentares de um mesmo Estado trabalharem por emendas realmente abrangentes (REZENDE; CUNHA, 2003).

⁴⁰ Para cumprir com esta exigência constitucional, o autor da emenda (individual ou coletiva) indica a dotação ou dotações da proposta orçamentária para cancelamento. Porém, para não incorrer em falta de critério nesse expediente, os relatores (setoriais e geral) têm escolhido tais dotações para serem canceladas para atender as respectivas emendas. Para realizar esse mecanismo, os relatores possuem um “banco de fontes” alimentado com rubricas e percentuais dos valores passíveis de cancelamento (GIACOMONI, 2005).

⁴¹ É a despesa com aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas já constituídas; e com a constituição ou aumento de capital de empresas (GIACOMONI, 2005).

econômicas – crescimento do PIB, taxa de inflação, taxa de câmbio, taxa de juros, tamanho da massa salarial, taxa de desemprego, entre outras –, pois são elas que fundamentam as projeções de receitas e despesas. Destarte, a Comissão Mista, diante desses parâmetros, tenta verificar a consistência de tais estimativas e propor mudanças nesses números. Na estimativa de receita, que é fortemente influenciada pela trajetória de inflação, constata-se que quanto mais elevada for essa expectativa, maior será a sua arrecadação. No lado da estimativa das despesas, verifica-se, *inter alia*, que variações no câmbio afetam os encargos da dívida externa e da dívida mobiliária.

Em relação à terceira etapa do processo orçamentário – que se refere à execução orçamentária e financeira –, ela é realizada pelo Poder Executivo e deve estar em conformidade com o estabelecido na lei orçamentária. De acordo com Giacomoni (2005), no governo federal, a programação da execução da despesa ainda tem como principal norma disciplinadora o Decreto-lei 200/67. Além disso, ao invés das cotas trimestrais estabelecidas na Lei Federal 4 320/64, nos últimos exercícios, a programação financeira de desembolso da União tem obedecido ao *cronograma financeiro mensal*, e este modelo acabou sendo adotado pela LRF.⁴² Nesta etapa, a partir de 2001, em função da LRF, são instituídos dois controles: (1º) a programação orçamentária, em que estão explicitados os valores fixados na lei orçamentária e os valores liberados para movimentação e empenho, cuja diferença representa os valores contingenciados; e (2º) a programação financeira que se refere ao cronograma anual de desembolso financeiro, ou seja, constitui-se da disposição de valores financeiros que os órgãos orçamentários poderão atender as despesas do exercício em curso, inclusive o pagamento de “restos a pagar”.

Com o objetivo de cumprir com as metas de resultado primário, têm sido instituídos na execução orçamentária federal desde 1999 – desorganizando-a da perspectiva da gestão do orçamento – dois elementos do novo padrão de ajuste fiscal,⁴³ os quais fazem parte da análise do presente trabalho e cujo conteúdo será abordado nas seções 4 e 5, ou seja: (a) os decretos de contingenciamento de gastos, que amparam os procedimentos de cortes das

⁴² Vide artigo 8º da LRF, que determina que até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso (BRASIL, 2000a).

⁴³ Dentro do novo padrão de ajuste fiscal implementado no bojo do orçamento público federal a partir de 1999, além destes dois elementos utilizados, há, ainda, um terceiro, que se refere ao aumento dos impostos.

despesas de caráter discricionário; e (b) o adiamento do pagamento das despesas liquidadas para os exercícios seguintes através da rubrica “restos a pagar”.

Em relação ao primeiro elemento, Rezende e Cunha (2002) relatam que as mudanças introduzidas pelo Legislativo no projeto de lei orçamentária têm, normalmente, comprometido as metas fiscais. Esse fato tem levado o governo federal a condicionar a liberação de verbas ao desempenho da arrecadação a fim de reequilibrar o orçamento. Sobre essa questão, Limongi e Figueiredo (2001) consideram que o jogo entre o Executivo e Legislativo de alocar os recursos orçamentários não se encerra com a aprovação da LOA, considerando a execução orçamentária como outra rodada.⁴⁴ Como o orçamento é apenas autorizativo, para Limongi e Figueiredo (2002), o Executivo, ao decidir se executa ou não as emendas, leva em consideração o apoio parlamentar às suas propostas. Todavia, olhando para o processo como um todo, estes autores mostram que os Poderes Legislativo e Executivo da esfera federal não têm atuado de forma antagônica no processo orçamentário. Na verdade, tem ocorrido o contrário, com os poderes atuando de forma complementar, ou seja, o processo orçamentário tem materializado a expressão do presidencialismo de coalizão, que é característico no país.

Em relação ao segundo elemento, embora a Lei Federal 4 320/64 tenha reservado esse expediente para resguardar exceções, verifica-se um exagero nessa prática a partir de 1999, que acaba descaracterizando a periodicidade da lei orçamentária, pois fere o princípio da competência, sendo que algumas despesas empenhadas e pertencentes a um determinado exercício são efetivamente pagas no exercício subsequente. Esse procedimento tem gerado um descompasso entre a execução orçamentária e a financeira federal, pois há uma crescente destinação de recursos para o pagamento de despesas ocorridas em orçamentos passados.

Por fim, em referência à quarta etapa do processo orçamentário – aquela que diz respeito ao controle da avaliação da execução orçamentária –, o controle externo do OGU

⁴⁴ Limongi e Figueiredo (2001) comentam, também, que a execução orçamentária e os contingenciamentos feitos ao longo do exercício têm seguido influências de linhas partidárias.

é feito pelo Congresso Nacional, que é auxiliado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que recebeu atribuições explícitas na Carta de 1988 (artigo 71).

Depreende-se, portanto, que, com a nova estrutura que advém da Constituição Federal de 1988, com os seus números tornados mais realistas a partir da estabilidade monetária de 1994, com o rigor da gestão fiscal exigido pela LRF e com a mudança das regras da participação do Congresso Nacional depois da CPI do Orçamento, o OGU viu evoluir de forma significativa tanto a sua forma de organização como a eficiência das suas funções, apresentando-se, então, com maior consistência. Contudo, apesar dessas importantes melhorias, o fato é que o orçamento público federal não tem conseguido desempenhar seus papéis na plenitude, devido à desorganização que tem conhecido como resultado do padrão de ajuste fiscal implementado desde o início da década de 1990, e, principalmente, com a sua reestruturação feita em 1999. Em função disso, o OGU tem visto suas funções de instrumento de planejamento e de desenvolvimento econômico crescentemente limitadas ao se transformar numa ferramenta que visa à geração de superávits fiscais primários. A origem e causas desse revés e suas implicações para a gestão orçamentária são analisados na seção 4.

4 A NATUREZA DO AJUSTE FISCAL DA DÉCADA DE 1990 E O AGRAVAMENTO DAS LIMITAÇÕES DO ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL

Embora tenha recebido melhorias formais de estrutura e de eficiência orçamentária na última década, os orçamentos de todos os entes públicos do país passaram por outras mudanças nesse mesmo período, as quais modificaram o conteúdo e a gestão do OGU. As mudanças introduzidas pela Constituição Federal de 1988 no campo do federalismo fiscal e dos direitos sociais e a reação que elas provocaram no governo federal, que optou por adotar um determinado padrão de ajuste de suas finanças, visando capacitar-se a responder às novas responsabilidades que lhe foram atribuídas, são os determinantes dessas transformações. Esse padrão foi mantido e aprofundado nos anos posteriores, que sofreu as implicações do Plano Real implementado em 1994 e da sua estruturação ocorrida em 1999, cujos desdobramentos são abordados neste capítulo. Em função disso, ao longo dos últimos anos, o OGU vem sendo obrigado a acomodar esse padrão de ajuste fiscal implementado desde o início da década de 1990, forçando-o a modificar a equação orçamentária tanto do lado das receitas como do das despesas. Além de gerar consequências negativas para a economia e a sociedade do país, essa responsabilidade tem limitado a oferta de políticas públicas do governo federal, comprometendo o OGU no cumprimento de suas funções de instrumento de planejamento e desenvolvimento econômico.

4.1 O legado da Constituição Federal de 1988

Com o fim do período autoritário em 1985, inicia-se no país a abertura política e o retorno à democracia. Em meio a esse processo, evidenciavam-se grandes problemas, tais como a grande dívida externa, inflação crescente e um enorme flagelo social, cujas soluções eram esperadas com muita expectativa pela sociedade com a mudança ocorrida naquela época. Na tentativa de resolver essas questões, o primeiro governo civil tomou algumas iniciativas logo no início, como as que dizem respeito aos acordos com instituições credoras e a adoção de planos de combate à ameaça da hiperinflação. E no ano de 1988, de acordo com os ideais que alimentaram a luta pela redemocratização do país, foi proclamada pelo Congresso Nacional uma nova Constituição, que procurou, *inter alia*, garantir legalmente a universalização dos direitos sociais, principalmente nas áreas de saúde e educação.

De acordo com Oliveira e Rezende (2005), depois de vinte anos de autoritarismo e de concentração excessiva de poder e de recursos no nível do Executivo federal, era esperado que a descentralização de poder e da oferta de políticas públicas pudessem proporcionar mais direitos de cidadania e mitigar os graves problemas sociais. Na feitura dessa Carta, procurou-se, também, garantir o fortalecimento financeiro dos governos subnacionais – Estados e Municípios –, ampliando a descentralização tributária, que visava dar condições financeiras a essas esferas de governo, para que pudessem dar cobertura e financiamento à ampliação dos direitos sociais. Porém, em relação a esta última mudança, constata-se que foi estruturado um desenho inconsistente, que terminou enfraquecendo a federação e tornou-se uma das principais causas das dificuldades enfrentadas pelo Estado brasileiro a partir da década de 1990.

Para Oliveira e Rezende (2005), a concepção desta Constituição, ao promover a descentralização tributária, contribuiu para o fortalecimento do federalismo do país, à medida que ampliou a autonomia dos governos subnacionais⁴⁵ e favoreceu considerável redistribuição do bolo tributário a favor dos Estados e Municípios, através da partilha das receitas tributárias intergovernamentais.⁴⁶ O resultado dessas mudanças sobre a distribuição de receitas entre os entes da federação foi a melhoria na posição dos governos estaduais e municipais na participação do bolo tributário, em detrimento da União. Nesse caso, a solução financeira para o governo federal compensar a perda de receitas seria a de transferir a incumbência de ofertar políticas públicas de sua responsabilidade para os governos subnacionais, dando curso ao processo de descentralização. Contudo, esta medida foi transferida para ser definida em lei complementar, o que acabou não ocorrendo, mantendo-se preservados os mesmos critérios de competências originários da reforma tributária de 1967, e esse desequilíbrio entre recursos e encargos originou o que se pode chamar de “descentralização manca”.

A ampliação dos direitos da cidadania, que influenciou a feitura desta Constituição, encontra-se explicitada nas mudanças introduzidas nos artigos 145 a 162, que se

⁴⁵ Estes passaram a determinar as alíquotas de alguns impostos, foi retirada da União a prerrogativa de conceder isenção de tributos estaduais e municipais e foi ampliado o campo de competência dessas esferas (OLIVEIRA; REZENDE, 2005).

⁴⁶ Vide artigos 157 a 162 da Constituição Federal de 1988.

referem ao Sistema Tributário Nacional, e nos artigos 194 a 204 que contemplam a seguridade social⁴⁷. Entretanto, para Oliveira e Rezende (2005), estes temas foram tratados separadamente dentro desta Constituição, e a ausência de elos entre eles não deu organicidade e consistência a este arranjo, produzindo, ao contrário do pretendido, resultados que esterilizariam parte do ganhos da descentralização promovida na época.

Pela definição constitucional (artigo 195), a seguridade social deveria se financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, através de recursos provenientes dos orçamentos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e pelas seguintes contribuições sociais: (a) dos empregadores (incidentes sobre: a folha de salários, o faturamento e o lucro); (b) dos trabalhadores; e (c) da receita de concursos e prognósticos. A Constituição previa, ainda, que poderiam ser instituídas outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social. Iniciou-se, a partir daí, uma forma particular de vinculação das receitas à seguridade social, porém destinada a financiar não uma despesa específica, mas um conjunto de gastos pertencentes a esta área, considerando os programas incluídos no seu conceito. Do outro lado, no tocante aos dispêndios da seguridade, houve uma notória expansão dos direitos individuais e coletivos,⁴⁸ na qual a cooperação financeira dos governos subnacionais seria indispensável para viabilizar esse modelo.

Conforme Oliveira e Rezende (2005), considerando que os governos subnacionais tiveram ganhos de receitas com a descentralização tributária, tornava-se factível a criação de mecanismos de cooperação entre os entes federados para atender as necessidades do sistema, distribuindo as responsabilidades em seu financiamento. Porém, novamente a ausência de regulamentação dessa matéria gerou dificuldades para o atendimento das novas responsabilidades do Estado, que foram determinadas com esta Constituição, pois os governos

⁴⁷ Definida nesta Constituição como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos à saúde, previdência e assistência social, observado o princípio da universalidade da cobertura e do atendimento. De acordo com este conceito, outros serviços, como os de educação, moradia e saneamento, foram excluídos de sua abrangência, recebendo outro tratamento, inclusive sobre o seu financiamento (BRASIL, 2005c).

⁴⁸ Em relação aos direitos individuais: (a) o Regime Geral da Previdência Social (RGPS) foi expandido para todos os trabalhadores formais, até, então, restritos aos trabalhadores urbanos; (b) estabeleceu-se um salário como piso para todos os benefícios de duração continuada; (c) para os indivíduos com mais de 65 anos que comprovassem contribuições temporárias para a previdência foi mantida a antiga renda vitalícia; (d) para os trabalhadores rurais informais foi garantido um regime especial de previdência, que elevou o piso das aposentadorias e pensões para um salário mínimo; e (e) promoveu-se uma recomposição no valor dos benefícios a fim de corrigir distorções anteriores. Os direitos coletivos foram reforçados pela proposta de universalização da saúde e da assistência (OLIVEIRA; REZENDE, 2005).

subnacionais não contribuiriam para a sustentação do modelo, enquanto o governo federal não teria condições de assumir tal deficiência devido à redução das suas receitas.

Sem contar com as dotações orçamentárias dos Estados e Municípios e diante do avanço dos gastos previdenciários, os direitos individuais e coletivos explicitariam um conflito. A explicação deste impasse repousa na dualidade de conceitos no interior da seguridade, a saber: os direitos individuais se referem aos benefícios previdenciários e são financiados por contribuições próprias, enquanto os direitos coletivos se referem às políticas universais da seguridade (saúde e assistência social) e são financiados pela receita tributária. Assim, os direitos coletivos foram, progressivamente, perdendo espaço em seu orçamento para o pagamento da previdência. O ápice da crise de financiamento da saúde ocorreria em 1993, quando foi tomada a decisão de tornar exclusiva a arrecadação do INSS para o pagamento dos benefícios previdenciários, reduzindo os recursos para as demais áreas incluídas na seguridade social. Diante disso, a área de saúde teve de contar, para o seu financiamento, com recursos do Tesouro Nacional (Orçamento Fiscal) e com empréstimos realizados junto ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para suprir suas necessidades. Tal fato contribuiu para o rompimento da barreira que existia entre os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Estabeleceu-se, como decorrência, uma interação negativa entre as duas principais mudanças introduzidas pela Constituição Federal de 1988 no campo fiscal: a descentralização tributária e os dispêndios com a seguridade social. Isto porque, embora com esta Constituição tenha ocorrido a preocupação de garantir a provisão de políticas sociais necessárias para amenizar a dívida social, o seu arranjo se encarregou de comprometer este objetivo. Sobre esse fracasso, segundo Oliveira (2004, p. 8)

Fruto de um Congresso constituinte ávido por dar respostas às demandas da sociedade por mais descentralização e políticas sociais, após mais de vinte anos de autoritarismo, este arranjo estabelecido pela Constituição, que procurou combinar o fortalecimento da federação com a ampliação dos direitos dos cidadãos, encontrou, todavia, dificuldades para ser bem sucedido, diante: i) dos efeitos deletérios provocados pela crise econômica sobre suas bases de financiamento, que se seguiu à sua promulgação; ii) da inadequada distribuição de receitas e encargos entre os entes federativos, que dela brotou. Voltada para o fortalecimento da federação e dos direitos sociais, a CF 88, diante dessas condições e da arquitetura deste arranjo, colocaria, em marcha, forças contrárias a estes objetivos.

Por conseguinte, os recém criados – nesta mesma Constituição – Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União viram-se comprometidos pelo lado das despesas, sem encontrarem, pelo lado das receitas, condições adequadas de financiamento. Oliveira e Rezende (2005) ponderam que a descentralização de recursos desacompanhada da correspondente descentralização de encargos e de recriação de mecanismos de cooperação intergovernamentais, condicionaria a natureza do ajuste fiscal que seria implementado pelo governo federal para enfrentar esta situação de desequilíbrio.

O padrão de ajuste adotado pelo governo federal para responder aos efeitos provocados pela Constituição Federal de 1988 em suas finanças foi o de buscar recuperar receitas para responder às suas novas obrigações. Entretanto, da forma como foi estruturado, o ajuste deteriorou os instrumentos de que o Estado dispõe para implementar políticas em favor do desenvolvimento. Assim, foi implantada uma série de ajustamentos no campo fiscal a partir de 1988 que inaugurou uma fase que pode ser chamada de “desconstrução do federalismo” e de “degeneração do sistema tributário”. Visando recuperar receitas e ter condições para atender as novas demandas, o governo federal procurou: (a) promover uma descentralização “forçada” de algumas despesas antes financiadas pelo impostos transferidos para os Estados; e (b) explorar as contribuições sociais, as quais não são compartilhadas com os Estados e Municípios, a fim de recuperar sua participação no bolo tributário. Em relação ao segundo ponto, em 1988, foi criada a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), de acordo com a Lei 7 689; em 1990, houve o aumento da alíquota da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (FINSOCIAL) para 2 % e introduziram-se mudanças na forma de cobrança do Programa de Integração Social (PIS); e em 1991, foi criada a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) em substituição ao FINSOCIAL (OLIVEIRA, 2004). Para Oliveira e Rezende (2005), o aumento das contribuições sociais, destinadas ao atendimento das necessidades financeiras do governo federal, deu início ao desmonte da fronteira entre o Orçamento Fiscal e o da Seguridade Social, pois boa dessas receitas vai para o Orçamento da Seguridade Social, mas há uma pequena parcela que vai para o Orçamento Fiscal.

Esse padrão de ajuste fiscal, com o qual se procurou, posteriormente, dar sustentação ao Plano Real,⁴⁹ foi reforçado, em 1994, com a criação do Fundo Social de Emergência (FSE), que depois se transformou em Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), e, recentemente, em Desvinculação das Receitas da União (DRU), com a qual se vem mantendo a desvinculação de 20 % de boa parte dos tributos e contribuições da União. Além disso, o governo federal, a partir de 1994, continuou a criar e a aumentar alíquotas de contribuições sociais que não precisam ser repartidas com os Estados e Municípios, entre as quais se sobressai o Imposto Provisório sobre a Movimentação Financeira (IPMF) que depois deu lugar à Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPMF). Nessa caminhada, embora essas iniciativas tivessem o propósito de melhorar as finanças da esfera federal, elas deram continuidade ao processo de reversão da descentralização tributária, ajudaram a enfraquecer a federação, e deterioraram a qualidade dos tributos, gerando efeitos nocivos para a produção, a competitividade externa da economia brasileira e a justiça tributária.

Essa trajetória indicava que, passados poucos anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o arranjo estruturado para garantir a ampliação dos direitos da cidadania mostrava-se problemático. Além disso, e como consequência das novas regras constitucionais, a gestão orçamentária enfrentaria dificuldades adicionais, com o aumento do grau de rigidez das despesas e das vinculações das receitas. Especificamente no âmbito do OGU, as receitas tornaram-se fortemente vinculadas, com boa parte dos recursos nascendo “carimbada”, oferecendo, como consequência, pouca margem de manobra para o processo de definição das prioridades públicas. Evidenciam-se como elementos do “engessamento” da peça orçamentária federal: (a) a obrigação do cumprimento das despesas sociais – saúde, educação, fundo de combate à pobreza, seguro desemprego e abono salarial, assistência social, entre outras –; (b) as transferências constitucionais e legais aos Estados e Municípios; (c) o custeio da Previdência Social (pagamento de benefícios); e (d) o pagamento dos

⁴⁹ Para a implementação deste plano de estabilização monetária, adotou-se um ajuste fiscal provisório (que começou em 1993) e que contribuiu para uma melhora na situação das contas públicas em 1994, mas que dava continuidade ao padrão anterior. Esse ajuste era composto de: (a) do Plano de Ação Imediata (PAI), que procurou racionalizar os gastos públicos da esfera federal e disciplinar as finanças dos governos subnacionais; (b) criação do IPMF; e (c) criação do FSE. O benefício desse ajuste atingiu apenas o primeiro ano do Plano Real, e sua concepção segue a direção do padrão de ajuste fiscal que já vinha sendo implementado (OLIVEIRA; REZENDE, 2005).

servidores públicos ativos e inativos da União.⁵⁰ Rezende e Cunha (2002) comentam que a vinculação de receitas a despesas já definidas e o crescimento dos gastos obrigatórios como proporção do orçamento total restringem a liberdade para a realização de escolhas alocativas dentro do orçamento. Esse quadro reflete a diminuição do espaço orçamentário para a definição e reorientação de prioridades públicas, estreitando as políticas voltadas para o desenvolvimento econômico, e desfigurando, portanto, o orçamento público federal.

4.2 A influência do Plano Real

Embora tenha obtido êxito no controle da inflação, a implementação do Plano Real⁵¹ em 1994 produziu, em função da sua própria arquitetura, sérias implicações para as finanças públicas e para as contas externas nos anos seguintes. Em relação às finanças públicas, se, por um lado, a estabilidade de preços proporcionou maior transparência e inteligibilidade aos números dos orçamentos públicos, por outro, esta foi alcançada à custa de um brutal aumento do endividamento público, cujo problema ainda persiste. Quanto às contas do setor externo, depois da mudança do modelo econômico em 1999, elas foram parcialmente melhoradas, com destaque para o saldo da balança comercial, que voltou a ser superavitário. As causas desses dois desdobramentos do Plano Real e as suas conseqüências serão explicadas a seguir.

Contudo, antes de tratar das conseqüências do crescimento da dívida pública sobre a economia e as finanças públicas, convém entender o papel que ela desempenha na dinâmica do sistema capitalista. Neste sentido, Oliveira (2001, p 108) aponta que a dívida

⁵⁰ Além destes elementos, com o novo padrão de ajuste fiscal adotado a partir de 1999, o pagamento de juros, cujos recursos seriam obtidos através dos superávits fiscais primários, tornou-se outra despesa obrigatória que piorou ainda mais esta realidade.

⁵¹ Este plano faz parte da família de programas que utilizaram a âncora cambial como mecanismo para obter sucesso na estabilidade de preços, utilizando a fixação do valor externo da moeda como meio para alcançar a estabilidade do seu valor interno. O valor externo é definido pela taxa de câmbio da moeda local com a moeda externa, no caso, o dólar, e o valor interno pela permanência do poder de compra nominal da moeda doméstica perante uma cesta de bens. A justificativa de utilizar a taxa de câmbio como indexador principal da economia está na importância da moeda externa como reserva de valor (CARNEIRO, 2002). A viabilidade deste tipo de programa ocorreu a partir da retomada do fluxo de capitais para os países emergentes na década de 1990, em um contexto de abertura comercial e financeira e adoção de reformas liberais. Este fenômeno permitiu elevar a poupança externa e acumular reservas externas, os quais permitiram a implementação de plano de estabilização ancorado no câmbio.

pública como os déficits públicos não são apenas instrumentos de política econômica. Antes disso, são

... na sua origem, as bases que sustentam e garantem a lucratividade e reprodução, em escala ampliada, do sistema capitalista, principalmente quando esse não consegue mais materializar, na órbita produtiva, seu objetivo de geração de lucros. Nesse caso, as expansões financeiras, que se alimentam precipuamente da dívida pública e das políticas monetárias, substituem a órbita real da economia, asseguram os lucros capitalistas e prolongam essa etapa até que o capital se reorganize para uma nova etapa de expansão. Mas para o capitalismo se reorganizar, o Estado tem de se desorganizar, processo que torna inoperantes/ineficazes, inclusive, seus instrumentos de intervenção no campo econômico. Somente a renovação de suas bases e o seu saneamento financeiro podem recolocá-lo em condições de voltar a cumprir os seus desígnios.

Com o objetivo de cumprir sua função estabilizadora e corrigir as distorções do sistema para garantir sua reprodução, o governo federal adotou dois regimes distintos de política fiscal e orçamentária no país, a partir da implementação do Plano Real, de acordo com as necessidades e implicações com ele exigidas e criadas.

Assim, na primeira fase do Plano Real (1994–1998), a lógica do seu funcionamento, baseada em (a) câmbio semi-fixo; (b) elevadas taxas de juros,⁵² e (c) rápida abertura comercial, conseguiu reverter o ímpeto inflacionário, mas, como apontado anteriormente, provocou, em contrapartida, um grande endividamento interno e desequilíbrio das contas do setor externo.

A deterioração das contas públicas e o conseqüente endividamento interno desse período foram determinados pelos seguintes fatores: (a) o fim do imposto inflacionário piorou as condições financeiras do orçamento (na situação anterior era possível obter receitas com aplicações financeiras, além do que, enquanto as receitas eram indexadas à inflação, as despesas eram desindexadas e sua postergação contribuía para diminuir seu valor real), e isto diminuiu o resultado primário consolidado; (b) a manutenção de elevadas taxas de juros gerou uma enorme despesa financeira com juros para os governos, e isto fez com que o resultado

⁵² Durante os primeiros meses da estabilização, as elevadas taxas de juros tinham o duplo propósito de: (a) atrair capitais externos para a constituição de reservas internacionais e financiar o Balanço de Pagamentos, e (b) frear o ritmo de crescimento da economia para não aumentar as necessidades de financiamento externo. Todavia, a sustentação de taxas de juros muito elevadas durante um período longo, mesmo após a queda da inflação, está relacionada à apreciação do câmbio (CARNEIRO, 2002).

operacional destes tornasse deficitário, piorando os desequilíbrios financeiros do setor público; (c) a renegociação das dívidas mobiliárias entre a União, os Estados e Municípios que foi concluída em 1998, elevou o estoque líquido da dívida do governo federal; (d) o reconhecimento de passivos contingentes do setor público (“esqueletos”) foi outra causa da elevação desse estoque; e (e) a política de esterilização do efeito monetário da acumulação de reservas externas, pois o crescimento das reservas internacionais – que foram importantes para o programa de estabilização com âncora cambial – gerou uma grande liquidez proveniente do superávit da conta de capital, e, para evitar uma queda da taxa de juros ou uma excessiva apreciação do câmbio, que seriam problemas para a entrada de capitais, houve uma emissão correspondente de dívida interna para enxugar esta liquidez. Nesta troca, o custo dos juros pagos era mais alto do que os juros recebidos pelas reservas mantidas pelo Banco Central, criando o chamado déficit *quasi-fiscal*.

O resultado desses fatores foi o aumento da relação dívida líquida do setor público⁵³/PIB, que saltou de quase 30 % em 1994 para mais de 42 % em 1998,⁵⁴ (tab.1). Este crescimento é muito expressivo, principalmente se levar em consideração a receita obtida com as privatizações ocorridas nesse período, que contribuiu para a sua diminuição, à medida que destinada para seu abatimento.

Quanto ao endividamento externo, a apreciação do câmbio e a abertura do mercado interno às importações geraram elevados déficits na balança comercial e desequilíbrios nas transações correntes, fazendo aumentar o grau de vulnerabilidade externa do país. O saldo da balança comercial passou de um superávit de US\$ 10,5 bilhões em 1994 para uma trajetória de déficit que chegou a um saldo negativo de US\$ 6,6 bilhões em 1998, tendo piorado, também, outras contas que compõem a balança de transações correntes, como, por exemplo, a de fretes (tab. 2). Além dos juros, lucros e dividendos que permaneceram deficitários nesse período, houve, também, um aumento do saldo negativo da conta de viagens internacionais devido à apreciação cambial. Assim, o saldo em transações correntes que já se

⁵³ Este conceito de medida é o mais utilizado para o cálculo do endividamento do setor público no país, que inclui o endividamento dos três níveis de governo (União, Estados e Municípios), inclusive Previdência Social e empresas estatais e é divulgado pelo Banco Central do Brasil. É, portanto, um conceito de estoque, e seu valor em proporção do PIB é o principal indicador de solvência do setor público.

⁵⁴ Observa-se que o peso do crescimento recai sobre a dívida pública interna, que passa a ser a predominante no total da dívida pública na década de 1990 e que representa uma situação distinta daquela ocorrida na década de 1980, em que a dívida pública do país era majoritariamente externa.

apresentava negativo em 1994 com um déficit de US\$ 1,7 bilhão, viu este aumentar para US\$ 33,5 bilhões em 1998, correspondente a 4,2 % do PIB.

Tabela 1: Relação dívida pública e Produto Interno Bruto (PIB) – Brasil – 1994–1998

Ano	Dívida (%)		
	Interna	Externa (1)	Total
1994	20,7	8,4	29,2
1995	24,9	5,6	30,5
1996	29,4	3,9	33,3
1997	30,2	4,3	34,5
1998	36,0	6,6	42,6

Fonte: BACHA, Carlos José Caetano. O setor governo. In: _____. **Macroeconomia aplicada à análise da economia brasileira**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2004. Cap. 5, p. 133–149. p. 148.

(1) Relevante considerar que, em função da arquitetura da primeira fase do Plano Real, a dívida líquida externa diminui em função da acumulação de reservas internacionais em caixa do Banco Central, as quais apresentaram um forte crescimento neste período, mas o seu crescimento bruto é preocupante.

Tabela 2: Setor externo – Brasil – 1994–1998 (US\$ milhões)

Itens	1994	1995	1996	1997	1998
Exportações	43.545	46.506	47.747	52.994	51.140
Importações	33.079	49.858	53.346	59.742	57.743
Saldo Comercial	10.466	(3.352)	(5.599)	(6.748)	(6.604)
Juros	(6.338)	(8.158)	(9.173)	(10.388)	(11.947)
Lucros e dividendos	(2.483)	(2.590)	(2.374)	(5.597)	(7.181)
Viagens internacionais	(1.181)	(2.419)	(3.598)	(4.377)	(4.146)
Frete	(2.573)	(3.133)	(2.780)	(3.431)	(3.180)
Saldo transações correntes	(1.689)	(17.972)	(23.142)	(30.791)	(33.445)
Em % do PIB	(0,3)	(2,5)	(3,1)	(3,8)	(4,2)

Fonte: BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; ALMEIDA, Júlio Gomes de. Plano real: do sucesso aos impasses. In: **Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. Cap. 8, p. 361–403. p. 367.

Para Giambiagi (2005), a deterioração da conta corrente aumentou os passivos externos do país, e a necessidade de compensar este déficit externo, através da entrada de capital atraído pela elevadas taxas de juros, passou a gerar uma grande despesa financeira. Sobre o aumento destes capitais autônomos no balanço de pagamentos, Batista Jr. (2003) o aponta como outro aspecto do problema da vulnerabilidade externa, em que o grau de abertura financeira externa da economia aumentou em função da decisão de governo de relaxar os

controles sobre os fluxos de capital. Com isso, o país ficou muito dependente de capital estrangeiro e mais exposto aos movimentos especulativos e às oscilações dos mercados financeiros internacionais.

De acordo, ainda, com Giambiagi (2005), embora a âncora cambial tivesse tido um papel importante no início deste plano para combater a inflação, sua lógica – manter o câmbio apreciado⁵⁵ – foi criando sérios desequilíbrios, tais como: pressão sobre as contas públicas; piora da trajetória da relação dívida pública/PIB e entrave para o nível de atividade econômica. Em conjunto, a ação desses elementos o desgastaram enquanto instrumento de estabilização e de política econômica.

No final desse período, o preocupante nível de endividamento público e a vulnerabilidade externa gerou forte desconfiança nos credores do setor público sobre a sua capacidade de solvência e de pagamento de suas obrigações externas. Aliada à crise da economia russa em 1998, essa desconfiança aumentou, e os capitais externos de curto prazo (que financiavam esses desequilíbrios), começaram a se retirar do país, diminuindo muito as reservas internacionais. Diante disso, o governo viu-se obrigado a firmar um acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI) em dezembro de 1998, cujo volume foi de US\$ 42 bilhões, visando obter recursos para poder honrar os compromissos financeiros e resgatar a confiança dos agentes econômicos.

Entretanto, apesar dessas dificuldades terem sido vencidas, o empréstimo do FMI veio sob imposição de condições,⁵⁶ as quais implicaram alterações profundas no plano de estabilização, dando origem a uma nova fase na sua condução. Fato importante nesse momento foi a grande desvalorização cambial de 1999, surpreendentemente realizada sem provocar descontrole inflacionário como se temia, embora tenha gerado um enorme custo para

⁵⁵ De acordo com Giambiagi (2005), há três fortes razões que ajudam a entender o comportamento do governo na manutenção do câmbio sobrevalorizado: (1ª) temor do retorno da inflação com efeitos da desvalorização; (2ª) interesse político; e (3ª) interpretação de que o resto do mundo continuasse a financiar o país até que fossem feitos os ajustes necessários.

⁵⁶ Atualmente, além das políticas econômicas recessivas, como a realização de superávits fiscais primários e o controle da inflação através da elevação da taxa de juros, o FMI, propõe, também, mudanças na estrutura interna da economia de cada país, como a liberalização financeira, ou seja, a plena mobilidade para os capitais financeiros (SICSÚ, 2003).

a dívida pública, devido aos seus efeitos sobre o valor dos títulos públicos indexados à taxa de câmbio.

Na segunda fase do Plano Real, que se iniciou em 1999 e se prolonga até os dias atuais, houve uma mudança no modelo econômico, cuja lógica passou a apoiar-se no tripé: (a) câmbio flutuante, com plena mobilidade de capitais; (b) instituição do regime de metas de inflação (*inflation targeting*), com autonomia operacional do Banco Central do Brasil para atingir estes objetivos, com a política monetária assumindo o papel de âncora dos preços; e (c) estabelecimento de metas mínimas para geração de superávits fiscais primários⁵⁷ com o objetivo de conter o crescimento da dívida pública,⁵⁸ cujo montante obtido seria destinado ao pagamento de juros, diminuindo a sua relação com o PIB e evitando a desconfiança dos agentes econômicos sobre a capacidade de solvência do Estado. Com a adoção dessas novas medidas em 1999, que foi uma exigência do novo acordo firmado com o FMI, acreditou-se que o governo teria condições de atacar os principais desequilíbrios macroeconômicos do país, controlando-se a inflação por meio das taxas de juros, abrindo-se o caminho para a redução do déficit em conta corrente com a flexibilidade do câmbio e segurando o crescimento da dívida pública com o ajuste fiscal contemplado.

Conforme Sicsú (2003), embora esse tripé – considerado como ortodoxo-liberal – tenha o objetivo de fazer com que o governo ganhe credibilidade necessária para acumular reputação perante os mercados financeiros doméstico e internacional, esse modelo retira do governo a capacidade de intervir na economia mediante o uso de políticas monetária, cambial e fiscal. Isso porque a política monetária ficou comprometida com o cumprimento das metas de inflação; a política fiscal, empenhada, por sua vez, com a geração de superávits fiscais primários (ver 4.3), retirou do governo a sua capacidade de realizar gastos em

⁵⁷ Estes representam uma economia de recursos definida *ex-ante* ao exercício financeiro seguinte, que corresponde à diferença positiva prevista entre a arrecadação de receitas primárias e o pagamento de despesas de mesma natureza. Para que o orçamento demonstre a geração do superávit primário, é necessário que a proposta orçamentária estime despesas primárias inferior às receitas primárias no montante da meta estabelecida (BRASIL, 2001b). Conforme apontado na seção 2, este é um conceito de medida de NFSP, e os valores utilizados neste trabalho são aqueles calculados pelo Banco Central do Brasil e referentes ao critério “abaixo da linha”, que indica a dimensão do financiamento.

⁵⁸ Desde o início do Plano Real, o aumento da dívida pública brasileira tem representado como uma válvula de escape para as tensões oriunda do programa de estabilização da inflação. Além de tornar-se a principal variável de ajuste, a dívida pública não tem meta definida para o seu limite, e é submetida, constantemente, à novas exigências, que podem surgir de problemas e tensões imprevistas (CARVALHO, 2005).

investimentos e ofertar políticas sociais; e a liberalização financeira tornou o Banco Central do Brasil impotente para defender a economia de ataques especulativos.

Em relação à rigidez da política monetária, deve ser levada em consideração sua limitação no controle da inflação, pois há na economia brasileira alguns preços que são insensíveis ao seu movimento, tais como: (a) preços administrados com reajuste através do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI); (b) preços de *commodities* de exportação; e (c) preços domésticos indexados ao câmbio. Então, para evitar a propagação da inflação, os demais preços são contidos pela elevação excessiva dos juros (tanto nominais como reais) que geram uma retração da produção e do emprego (CARNEIRO, 2005). Diante dessa realidade, para Sampaio Jr. (2005), a decisão de manter as taxas de juros elevadas – para lograr cumprir as metas de inflação – corresponde a um padrão de política econômica de um país subdesenvolvido e dependente, que tenta alcançar esse objetivo atuando sobre os efeitos e não sobre as causas da inflação.

Tendo se tornado um compromisso sagrado, a geração de superávits fiscais primários e o controle da dívida pública passaram a condicionar toda a política econômica, mesmo sem o governo deter controle sobre as principais variáveis contempladas na arquitetura desse modelo. Neste, e ao contrário do que a visão oficial divulga, o país tornar-se-ia prisioneiro de uma “armadilha”, que obsta o crescimento econômico, torna o orçamento público ainda mais enrijecido e aumenta as incertezas quanto à sua execução.

4.3 A estruturação do ajuste fiscal implementado em 1999

Considerado como peça fundamental no novo modelo econômico implementado a partir de 1999, o novo padrão de ajuste fiscal – que amplifica e aprofunda o ajuste que já vigorava desde o início da década de 1990 – foi estruturado com o objetivo de garantir as condições de sustentabilidade da dívida pública, diminuindo a relação dívida pública líquida/PIB. Não obstante, a adoção dessa política de austeridade fiscal, refletida na geração de elevados superávits fiscais primários, passou a exigir medidas tanto do lado das receitas como das despesas, com este esforço sendo exigido dos três níveis de governo, bem como do segmento das empresas estatais. Os resultados alcançados com esse esforço iniciado

em 1999 podem ser verificados com os dados contidos na tabela 3, desagregados de acordo com os distintos segmentos do setor público. Alguns comentários sobre esses resultados são necessários para avaliar como foram obtidos e que implicações acarretaram para a economia e para as próprias finanças públicas.

A contribuição dos Estados e Municípios tornou-se possível com a aprovação da Lei 9 496/1997, que tratou da renegociação das dívidas dos governos subnacionais com a União, obrigando-os a destinar 13 % da Receita Corrente Líquida anualmente para o pagamento dos seus encargos, compromisso que assumiu o *status* de despesa obrigatória em seus respectivos orçamentos e aumentou o seu grau de rigidez, mas garantiu a geração de superávits primários crescentes (OLIVEIRA; REZENDE, 2005). Observa-se que o esforço dos Estados evoluiu a partir de 1999, os quais contribuíam com 0,2 % do PIB em 1999 e evoluíram para 0,9 % do PIB em 2004, enquanto os municípios ajudaram, na grande parte deste período, com 0,1 % do PIB no ajuste fiscal.

Com o mesmo propósito, as empresas estatais, também envolvidas neste processo, passaram a contribuir de forma importante para o atingimento das metas estabelecidas, mas viram, em contrapartida, seus investimentos negativamente afetados. Essas empresas têm contribuído, em média, com 0,8 % do PIB no ajuste realizado, cuja obrigação é uma exigência do FMI, e que é muito questionada pelos gestores públicos.

Já o governo central (que engloba o governo federal, o Banco Central do Brasil e o INSS) tem se encarregado de dar a maior contribuição à geração desses superávits primários, cujo esforço evoluiu de 2,3 % do PIB em 1999 para 3,0 % do PIB em 2004. Para tanto, esta esfera passou a se valer, na condução da política fiscal, de alguns elementos para viabilizar sua obtenção, que configuraram um novo padrão de ajuste. Dentre esses elementos, destacam-se o aumento da carga tributária, reproduzindo e aprofundando o padrão de ajuste que já vinha sendo adotado, e a redução de gastos contingenciáveis autorizados no orçamento. Como decorrência, os superávits fiscais primários obtidos passaram a impactar negativamente sobre o orçamento público federal e sobre a economia, à medida que exigiriam, para serem gerados, aumento das receitas e diminuição de despesas, notadamente em investimentos. Para Rezende e Cunha (2003), o resultado primário deixou de ser apenas uma variável de ajuste para se tornar uma restrição fundamental dentro do OGU.

Tabela 3: Composição do superávit fiscal primário – Brasil – 1999–2004 (% do PIB)

Discriminação	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Superávit primário	- 3,2	- 3,5	- 3,6	- 3,9	- 4,3	- 4,6
Governo Central (1)	- 2,3	- 1,9	- 1,8	- 2,4	- 2,5	- 3,0
Governos estaduais	- 0,2	- 0,4	- 0,6	- 0,6	- 0,8	- 0,9
Governos municipais	- 0,1	- 0,1	- 0,3	- 0,2	- 0,1	- 0,1
Empresas estatais	- 0,6	- 1,1	- 0,9	- 0,7	- 0,9	- 0,6

Fonte: BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório anual 2002**. Brasília, 2003.

_____. **Relatório anual 2003**. Brasília, 2004.

_____. **Relatório anual 2004**. Brasília, 2005.

Nota: (a) (-) = superávit. (b) PIB = Produto Interno Bruto.

(1) Governo federal, Banco Central do Brasil e Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS).

Para o cumprimento dessa política de austeridade fiscal, somam-se, também, as mudanças ocorridas no campo institucional, entre as quais se destaca a aprovação da LRF em 2000. Com esse instrumento, procurou-se, além de garantir maior disciplina para as finanças do setor público, fechar as portas de desequilíbrios das contas da União, Estados e Municípios, com a proibição da geração de déficits públicos. Na relação das novas regras estabelecidas pela LRF, sobressaem-se: (a) limites a serem observados para os gastos com pessoal; (b) limites com o nível de endividamento das esferas governamentais; (c) limites com renúncias tributárias; e (d) punições administrativas, financeiras e prisionais a serem aplicadas aos governantes que descumprirem as normas.

Contudo, Luque e Silva (2004) ao fazerem uma avaliação macroeconômica da LRF, comentam que, se de um lado os governos são obrigados a adequarem os gastos públicos à disponibilidade de receitas para garantir o equilíbrio orçamentário, de outro lado continua persistindo uma força oposta que pressiona a expansão dos gastos públicos. Tal fato é resultado da carência por políticas públicas de grande parte da população brasileira, reflexo da realidade social e econômica do país. Nessa perspectiva, para Paulani (2005), sob o manto da austeridade fiscal e transparência das contas públicas, o propósito da LRF foi o de estabelecer uma hierarquia nos gastos públicos, priorizando o credor financeiro,⁵⁹ em detrimento da alocação de recursos em políticas públicas e da viabilização de investimentos públicos. Por essa lógica, a LRF exige aperto nos gastos sociais dos administradores públicos, mas não impõe controle ou sanção aos que decidem a política de juros e elevam a dívida

⁵⁹ Vide artigo 9º, § 2º da LRF.

pública em favor dos credores. Assim, a LRF inverte a princípio do interesse público (que está na concepção da Constituição Federal de 1988) e passa a valorizar o privado, pois o pagamento de juros da dívida pública ganha prioridade, o que significa alimentar o mercado financeiro e atender aos interesses das classes dominantes.

Para Oliveira (2005), o governo federal, diante das circunstâncias e numa situação de fortes restrições orçamentárias, priorizou o ajuste pelo lado das receitas e preocupou-se em garantir o seu aumento no curto prazo, o que tem impedido a realização de uma verdadeira reforma tributária.⁶⁰ Ao optar pelo aumento da carga tributária a partir de 1999, para dar respostas a esse desafio, essa decisão acabou elevando a carga tributária do setor público consolidado ao limite de possibilidades da economia brasileira, com todas as implicações que isso acarreta para o crescimento econômico. A fatia da União no bolo tributário aumentou de 20,4 % para 25,0 % do PIB entre 1998 e 2004, enquanto a carga tributária total evoluiu de 29,7 % para 35,9 % do PIB neste período, um incremento de mais de 6 % do PIB em poucos anos (tab. 4).

Tabela 4 – Carga tributária bruta – Brasil – 1998-2004 (% do PIB)

Ano	União	Estados	Municípios	Setor Público Consolidado	
				Valor absoluto	Variação
1998	20,41	7,78	1,55	29,74	-
1999	22,14	8,06	1,54	31,74	2,00
2000	22,52	8,56	1,47	32,55	2,81
2001	23,42	9,02	1,53	33,97	4,23
2002	24,92	9,19	1,50	35,61	5,87
2003	24,23	9,14	1,53	34,90	5,16
2004	25,04	9,36	1,52	35,92	6,18

Fonte: BRASIL. Secretaria da Receita Federal. **Estudos tributários 11 – carga tributária no Brasil – 2002** Brasília, 2003e.

_____. **Estudos tributários 13 – carga tributária no Brasil – 2003**. Brasília, 2004d.

_____. **Estudos tributários 14 – carga tributária no Brasil – 2004**. Brasília, 2005e.

Nota: PIB = Produto Interno Bruto.

⁶⁰ Até houve uma tentativa, cujo avanço foi a Emenda Constitucional nº 42/03, mas não chega a ser uma reforma e que elevou ainda mais o nível de impostos (OLIVEIRA, 2005).

Apesar desse aumento, conforme aponta Oliveira (2005), tem ele se mostrado insuficiente – apesar de sua dimensão –, para garantir o atingimento das metas fiscais estabelecidas, diante do crescimento, também, neste período das despesas obrigatórias incluídas no orçamento federal. Por isso, o governo federal passou a utilizar, complementarmente, outros elementos de ajuste, explorando, também, o lado das despesas, desorganizando a execução do OGU. Um, diz respeito aos cortes de despesas de caráter discricionário dentro do seu orçamento, ou seja, aquelas despesas passíveis de contingenciamento, que o Poder Executivo pode bloquear por se tratarem de despesas não obrigatórias. O outro, ao adiamento do pagamento das despesas liquidadas para os exercícios seguintes, por meio da rubrica “restos a pagar”, que acabam por comprometer a execução financeira dos orçamentos futuros, tornando-os incertos.

No primeiro caso, os decretos de contingenciamento têm sido o instrumento com o qual o governo materializa os cortes de gastos, cuja evolução pode ser vista na tabela 5. Para Oliveira (2005), esses decretos tornaram-se freqüentes e com abrangência crescente, como reflexo dos graus de instabilidade da economia do período em estudo, que exigiu, constantemente, a revisão, para cima, das metas projetadas para o superávit primário. Em função disso, Biasoto Júnior (2004) ressalta que o comportamento do gasto público federal passou a depender muito da sua condição (se obrigatório ou discricionário), implicando sérias limitações à administração de prioridades, ou da definição de política econômica.

De fato, verifica-se, que o contingenciamento de gastos foi crescente de 1998 a 2002, quando ultrapassou o nível de 28 % do total das despesas contingenciáveis (tab. 5). Em 2002, agravou-se a instabilidade econômica decorrente das eleições presidenciais e da deterioração das condições macroeconômicas do país e do mundo, exigindo maior esforço fiscal para a contenção do crescimento da dívida pública. Em 2003, essa situação não foi muito diferente, exigindo cortes nessas despesas que representam 22,1 % do seu total. Já em 2004, com uma conjuntura econômica interna e externa favorável, que propiciou um crescimento de 4,9 % do PIB, esse esforço caiu para 9,0 %.

Quanto aos “restos a pagar”, para Biasoto Júnior (2004), esta maneira de conduzir os gastos públicos, que se tornou um elemento de ajuste em curso, não pode ser

considerado como uma mera administração financeira na “boca do caixa” do governo federal, interpretando que há uma incompatibilidade entre a estrutura legal de destinação de recursos públicos (orçamento público) e a sua efetiva utilização (execução orçamentária). Sobre o crescimento do volume de “restos a pagar”, Rezende e Cunha (2003, p. 51) alertam que tal comportamento “... descaracteriza a periodicidade anual da lei orçamentária e das escolhas ali estabelecidas, uma vez que parte da receita arrecadada no exercício é utilizada para o pagamento de compromissos assumidos em exercícios anteriores. Desnecessário acrescentar que esse expediente aumenta as incertezas do processo orçamentário e reduz a capacidade de planejamento das ações de governo.”

Tabela 5: Despesas contingenciáveis e contingenciamento do Orçamento Geral da União (OGU) – Brasil – 1998–2004

Ano	Decreto	Dia/mês	OGU (R\$ bilhões)		
			Despesas Contingenciáveis (1) (A)	Valor do Contingenciamento (B)	(B)/(A) (%)
1998	2.580	06-05	41,11	6,88	16,7
1999	3.031	20-05	37,36	3,86	10,3
2000	3.473	18-05	42,48	8,56	19,9
2001	3.746	06-02	51,59	7,36	12,7
	3.878	25-07			
2002	4.120	07-02	61,79	17,59	28,5
	4.221	09-05			
	4.320	14-05			
2003	4.591	10-02	62,07	13,74	22,1
	4.708	28-05			
	4.847	25-09			
2004	4.992	18-02	66,82	6,00	9,0

Fonte: REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (Coord.). **Disciplina fiscal e qualidade do gasto público: fundamentos da reforma orçamentária**. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 28.

(1) Incluem despesas que não podem ser consideradas contingenciáveis, como as relativas às despesas mínimas com saúde previstas pela Emenda Constitucional nº 29.

Em decorrência dessa prática, observa-se na tabela 6, que, embora tenha se registrado uma ligeira melhora em 2004 no tocante à execução de gastos com investimentos autorizados no orçamento, em grande parte desse período, enquanto declinam os valores dos investimentos pagos em relação aos autorizados na lei orçamentária do respectivo exercício, atingindo o irrisório nível de 16,49 % em 2003, aumentam os pagamentos relativos aos

exercícios anteriores inscritos em “restos a pagar”, os quais alcançaram mais de 155 % em 2002 em relação aos pagamentos dos investimentos daquele ano.

Para garantir essa política de austeridade fiscal no âmbito do OGU e amparar a utilização dos elementos de ajuste de receita e despesa, as metas de superávits fiscais primários passaram a ser estabelecidas nas LDOs desde 2001, conforme exigência da própria LRF, assumindo, então, feição legal. Tal fato imprimiu o *status* de obrigatória à despesa com pagamento de juros da dívida pública, “engessando” ainda mais o OGU. Todavia, a garantia da dotação orçamentária destinada ao pagamento de juros da dívida pública não deve ser vista apenas como mero pagamento de despesa, mas como uma diretriz de política econômica, cujo propósito é o de sinalizar ao mercado o compromisso do governo em cumprir sua parte no ajuste econômico. Na perspectiva da lógica política do espaço orçamentário que foi abordada na seção 2, depreende-se que tal procedimento representa a garantia de pagamento da remuneração – dentro do orçamento – do capital financeiro.

Tabela 6: Gastos com investimentos dos orçamentos fiscal e da seguridade social do Orçamento Geral da União (OGU) – Brasil – 1999–2004

Ano	Gastos com investimentos (R\$ bilhões)					
	Lei + Créditos (A)	Liquidado (B)	Pago (C)	Restos a Pagar Pagos (D)	(C)/(A) (%)	(D)/(C) (%)
1999	9,08	6,97	3,77	0,57	41,52	15,12
2000	14,72	10,10	5,20	2,23	35,33	42,88
2001	19,50	14,58	5,83	3,95	29,90	67,75
2002	18,18	10,13	4,55	7,08	25,03	155,60
2003	13,95	6,45	2,30	1,36	16,49	59,13
2004	15,25	10,87	5,10	1,31	33,44	25,69

Fonte: BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. SIAFI. **Relatório de execução orçamentária do governo federal – 1999**. Brasília, 2000d.

_____. **Relatório de execução orçamentária do governo federal – 2000**. Brasília, 2001d.

_____. **Relatório de execução orçamentária do governo federal – 2001**. Brasília, 2002c.

_____. **Relatório resumido da execução orçamentária do governo federal e outros demonstrativos – 2002**. Brasília, 2003f.

_____. **Relatório resumido da execução orçamentária do governo federal e outros demonstrativos – 2003**. Brasília, 2004e.

_____. **Relatório resumido da execução orçamentária do governo federal e outros demonstrativos – 2004**. Brasília, 2005g.

Face às flutuações econômicas adversas ocorridas nesse período, foram exigidos ajustamentos na condução da política econômica do governo federal e revisões das metas fiscais, os quais acabaram alterando os resultados finais de superávits fiscais primários, que atingiram níveis superiores às metas estabelecidas nas LDOs, como nas acordadas com o FMI para o pagamento dos juros da dívida do setor público consolidado. Em relação às LDOs, essas diferenças mostram terem sido as metas atingidas sempre superiores às previstas (tab. 7). Quanto às do FMI, as metas estabelecidas nos dois acordos também foram superadas (tab. 8). Mesmo em 2004, quando o acordo foi praticamente simbólico, esse esforço foi ainda maior, tendo o superávit primário atingido 4,6 % do PIB. Para Rezende e Cunha (2003), a volatilidade do ambiente macroeconômico termina gerando incertezas para o orçamento, que sofre contingenciamento, estreitando o horizonte da execução orçamentária e dificultando o seu papel como instrumento de planejamento.

Tabela 7: Superávits fiscais primários do Orçamento Geral da União (OGU). Metas fixadas e obtidas – 1999–2004 (% do PIB)

Ano	Metas	
	Fixadas nas LDOs	Obtidas
2001	2,45	2,46
2002	2,80	2,89
2003	2,80	3,11
2004	3,15	3,47

Fonte: BRASIL. **Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 10 707**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2004 e dá outras providências. Brasília, 2003a.

_____. **Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 10 934**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2005 e dá outras providências. Brasília, 2004a.

_____. **Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 11 178**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2006 e dá outras providências. Brasília, 2005a.

Tabela 8: Metas projetadas, revistas e realizadas dos superávits fiscais primários do setor público consolidado – Brasil – 1999–2004

Ano	Metas (% do PIB)			Realizadas (B)
	Acordadas com o FMI (A)			
	1998	2001	2002	
1999	2,60	..	..	3,20
2000	2,80	..	..	3,50
2001	3,00	3,35	..	3,60
2002	..	3,50	3,88	3,90
2003	..	..	3,88	4,30
2004	..	..	..	4,60

Fonte: (A) OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Escolhas orçamentárias: a dimensão macroeconômica**. Belo Horizonte: s. n. , 2005. Versão Preliminar.

(B) BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório anual 2002**. Brasília, 2003.

_____. **Relatório anual 2003**. Brasília, 2004.

_____. **Relatório anual 2004**. Brasília, 2005.

Nota: (a) Sinal convencional utilizado: .. não se aplica dado numérico. (b) PIB = Produto Interno Bruto. (c) FMI = Fundo Monetário Internacional.

De fato, os elevados e crescentes superávits fiscais primários tornaram-se um limite para a implementação de uma política fiscal anticíclica, através da realização de investimentos e de gastos sociais, representando uma restrição orçamentária absoluta para o governo federal. Para Carneiro (2002), do ponto de vista da demanda agregada, a política fiscal do período após 1999 é diferente daquela ocorrida de 1994 a 1998. Este autor aponta que, no período mais recente, o governo federal vem realizando uma política de caráter contracionista, pois os superávits primários servem para compensar a carga de juros, enquanto naquele período, o crescimento da carga de juros não foi compensado pela elevação do superávit primário, gerando um aumento do déficit operacional, que era financiado pela emissão de dívida pública. Em outro trabalho, Carneiro (2005) considera o arranjo fiscal brasileiro vigente, também, como um instrumento concentrador de renda, dado que a conversão do superávit primário em pagamento de juros aumenta a riqueza dos detentores de títulos públicos.

O mais grave de todo esse processo é o fato de que, embora os superávits fiscais primários tenham o objetivo precípua de impedir o crescimento da relação dívida líquida do setor público/PIB, eles têm se revelado insuficientes para resolver esse problema, com essa relação se mantendo em trajetória de crescimento durante quase todo o período de

análise.⁶¹ Os superávits primários se elevaram de 3,2 % do PIB em 1999 para 4,6 % em 2004, mas sem conseguirem impedir o crescimento da dívida pública líquida como proporção do PIB. Esta, que era de 48,7 % em 1999, alcançou 57,2 % em 2003 e caiu para 51,8 % do PIB em 2004 (tab. 9). Para Oliveira (2005), a trajetória dessa relação explica-se pelo comportamento das principais variáveis que a influenciam e sobre as quais o governo não dispõe de pleno controle: (a) a variação do PIB; (b) o câmbio; (c) a taxa de juros,⁶² e (d) a inflação. Para Belluzzo e Carneiro (2004), a política fiscal tornou-se, nesse modelo econômico, uma variável passiva, pois limita-se a garantir a produção de superávits primários elevados e recorrentes para compensar os efeitos da instabilidade do câmbio e dos juros altos sobre a dívida pública. Apesar disso, após vários anos de sacrifício e de transferência de recursos públicos para os rentistas, os resultados alcançados revelam que esses saldos primários crescentes não têm sido suficientes para pagar os juros nominais e deter o crescimento da dívida.

Tabela 9: Necessidades primárias de financiamento e dívida líquida do setor público – Brasil – 1999–2004 (% do PIB)

Ano	Primárias (1)	Dívida líquida (2)
1999	-3,2	48,7
2000	-3,5	48,8
2001	-3,6	52,6
2002	-3,9	55,5
2003	-4,3	57,2
2004	-4,6	51,8

Fonte: BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório anual 2002**. Brasília, 2003.

_____. **Relatório anual 2003**. Brasília, 2004.

_____. **Relatório anual 2004**. Brasília, 2005.

Nota: PIB = Produto Interno Bruto.

(1) (-) = superávit. (2) Na composição da dívida líquida no período focado, a participação do governo federal e Banco Central é majoritária, depois vem a participação dos governos estaduais e municipais, e, por último, há uma pequena parcela pertencente às empresas estatais.

⁶¹ Embora tenha ocorrido uma redução desta relação em 2004, de acordo com o Banco Central do Brasil (2005), tal fato deve-se a uma combinação de fatores favoráveis, como o crescimento da economia, a estabilidade cambial, a menor apropriação de juros e a continuidade do equilíbrio fiscal, que nem sempre isso é possível.

⁶² A taxa de juros é a taxa dada pelo Sistema Especial de Liquidação e Custódia (SELIC), cujo percentual é determinado de forma exógena pelo Banco Central, é denominada de taxa de juros básica da economia, ou taxa de juros interna, e é composta por vários fatores, tais como: taxa de juros do tesouro dos Estados Unidos, inflação, risco de calote pelo setor público e o risco-país determinado pelos investidores externos. Esta variável é a que mais tem influenciado o crescimento da dívida pública líquida nesse período.

Conforme Oliveira (2005), as variáveis que conformam esse modelo econômico – PIB, câmbio, taxas de juros e inflação – se encontram fortemente entrelaçadas, e quando ocorre uma mudança desfavorável em uma delas, isto exige mais ajuste e maior esforço fiscal. Existe, assim, um *trade-off* entre o ajuste externo e o equilíbrio fiscal, sendo que quando melhora o primeiro, piora o segundo. No caso de uma desvalorização no câmbio, por exemplo, o governo federal vê-se obrigado a elevar a taxa de juros, para conter o crescimento da inflação, e essa medida o obriga, pelos impactos que provoca sobre a relação dívida pública líquida/PIB, a realizar um maior esforço fiscal.

Sobre esse dilema, a tabela 10 mostra a influência e os impactos dessas variáveis na evolução da relação da dívida pública líquida/PIB no período em análise. No ano de 1999, quando entrou em vigência este novo padrão de ajuste, os juros nominais foram responsáveis pelo aumento bruto da dívida em 8,2 % do PIB, enquanto o ajuste cambial contribuiu com 6,5 % do PIB, ou seja, juros e câmbio responderam, juntos, por cerca de 92 % de seu aumento bruto total de 16 % do PIB. Em contrapartida, ajudaram a diminuir o crescimento da dívida líquida: a receita das privatizações com 0,8 % do PIB, o superávit primário com 2,9 %, e o crescimento nominal do PIB com 6,2 %, mas tal esforço não foi suficiente para compensar os fatores de sua expansão, com essa relação aumentando 6,1 % do PIB.

Em 2000, com um cenário doméstico e externo bem mais tranquilo, o câmbio registrou pequenas oscilações, sendo responsável por apenas 1,6 % do PIB no crescimento dessa relação, enquanto os juros, mantidos em níveis mais baixos ao longo do ano (abaixo de 20 %), responderam por 6,8 %, e o reconhecimento de dívidas (conhecidos como “esqueletos”) com 0,8 % do PIB. Ganhos com privatizações contribuíram para sua diminuição em 1,8 % do PIB, enquanto o superávit primário com 3,3 %, e o próprio crescimento nominal do PIB com 3,9 % foram as outras variáveis que permitiram que a dívida líquida conhecesse uma variação de 0,1 % do PIB, apresentando quase o mesmo valor do ano anterior.

Nos anos de 2001 e 2002, a piora da conjuntura econômica nacional e internacional gerou impactos negativos nas variáveis que mais influenciam a relação dívida pública líquida/PIB, ou seja, no PIB, no câmbio e nos juros, causando nova deterioração

dessa, apesar dos maiores esforços fiscais realizados, via aumento dos superávits fiscais primários. Em 2001, o montante de juros nominais impactou no aumento de 6,9 % do PIB, e o ajuste do câmbio com 3,0 % do PIB. Em conjunto, os movimentos desfavoráveis destas variáveis responderam por 87 % da variação bruta de 11,4 % do PIB na dívida. De outro lado, o superávit primário ajudou com 3,5 % do PIB, o crescimento nominal do PIB contribuiu para diminuí-la em 4,2 %, e as privatizações diminuíram em 0,1 %, mas juntos não conseguiram conter o seu crescimento, que foi de 3,5 % do PIB. Em 2002, enquanto os juros nominais contribuíram para o seu crescimento em 7,2 % do PIB, o ajuste cambial respondeu por um aumento de 9,3 % do PIB (houve um aumento da volatilidade desta variável em função de ser um ano de eleição presidencial e deterioração das expectativas da economia mundial), ou seja, juntos foram responsáveis por 95 % de seu aumento bruto de 17,4 % do PIB. Por sua vez, a geração de superávit primário contribuiu para sua redução em 3,3 % do PIB, a variação do nominal do PIB com 11 %, e as privatizações com 0,2 %, o que não impediu sua expansão líquida de 2,9 % do PIB.

No ano de 2003, já no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, embora a valorização do câmbio tenha reduzido a dívida em 4,1 % do PIB (devido à recuperação da credibilidade desse governo junto aos investidores interno e externo e a redução do risco-país), e o superávit primário ter sido elevado para 4,1 % do PIB, a relação dívida pública líquida/PIB teve um incremento de 1,7 %, saltando para 57,2 %. O baixo crescimento nominal do PIB ajudou apenas com 0,3 %, e os juros nominais que a aumentaram em 9,1 % do PIB foram considerados como os principais fatores da piora dessa relação. Verifica-se que o maior aperto fiscal e a conjuntura externa favorável não conseguiram impedir que a relação dívida pública líquida/PIB apresentasse uma trajetória de crescimento, fortemente alimentada pelos seus encargos.

Já em 2004, apresentando uma exceção da tendência do período em estudo, a relação dívida pública líquida/PIB teve uma ligeira queda, caindo para 51,8 %. Esta exceção foi impulsionada pelo superávit primário que contribuiu com a diminuição de 4,4 % do PIB, pelo ajuste cambial que fez caí-la em 0,9 % do PIB, e pelo crescimento nominal do PIB com impacto positivo na ordem de 7,8 %, os quais superaram os fatores negativos que foram o

aumento de 6,9 % do PIB relativa à apropriação de juros nominais, e 0,8 % do PIB de reconhecimento de dívidas.

Tabela 10: Fatores condicionantes da dívida líquida do setor público – Brasil – 1999–2004
(% do PIB)

Discriminação	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Dívida Líquida Total	48,7	48,8	52,6	55,5	57,2	51,8
Dívida Líquida – Variação acumulada no ano	6,1	0,1	3,5	2,9	1,7	- 5,4
Fatores condicionantes (1)	12,3	4,0	7,8	13,9	2,0	2,4
NFSP (2)	5,3	3,4	3,4	3,9	4,9	2,6
Primário	- 2,9	- 3,3	- 3,5	- 3,3	- 4,1	- 4,4
Juros nominais	8,2	6,8	6,9	7,2	9,1	6,9
Ajuste cambial	6,5	1,6	3,0	9,3	- 4,0	- 0,9
Dívida mobiliária indexada ao câmbio	3,8	0,8	1,5	4,8	- 1,4	- 0,2
Dívida externa	2,8	0,8	1,5	4,4	- 2,6	- 0,7
Reconhecimento de dívidas	1,3	0,8	1,5	0,9	1,0	0,8
Privatizações	- 0,8	- 1,8	- 0,1	- 0,2	0,0	0,0
Efeito crescimento PIB – dívida	- 6,2	- 3,9	- 4,2	- 11,0	- 0,3	- 7,8
PIB acumulado (3)	1.061,1	1.154,5	1.255,6	1.587,6	1.596,9	1.847,9

Fonte: BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório anual 2002**. Brasília, 2003.

_____. **Relatório anual 2003**. Brasília, 2004.

_____. **Relatório anual 2004**. Brasília, 2005.

Nota: PIB = Produto Interno Bruto.

(1) Fluxos acumulados no ano. (2) Necessidades de Financiamento do Setor Público. (3) Doze meses.

Apesar desses problemas e de suas implicações para a economia, esse modelo econômico vem sendo mantido, embora tenha ocorrido mudança no comando do governo federal em 2003. Buscando explicar a razão disso, Sicsú (2003) aponta que o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva tem mantido os mesmos pilares teóricos de Fernando Henrique Cardoso no manejo de sua política econômica. E conclui que, ainda que se possa culpar a herança “maldita” recebida como responsável por isso, na verdade o atual governo não somente insiste na continuidade da mesma política econômica vigente desde 1999 – demonstrando ter escolhido uma governabilidade de base conservadora – como a tem conduzido com mais rigor. Para Coutinho (2003), a manutenção dessa fórmula só pode trazer os mesmos resultados do governo anterior, ou seja, instabilidade cambial, baixas taxas de crescimento e impossibilidade de efetuar políticas econômicas a favor do desenvolvimento. Em relação à matéria orçamentária, Rezende e Cunha (2003) argumentam, na mesma direção,

que a alternância de poder mostrou não ser condição suficiente para acabar com as limitações que impedem mudanças na alocação de recursos e na gestão do orçamento. Para Oliveira (2005), diante da continuidade desse modelo econômico, as restrições fiscais devem manter a política econômica prisioneira do compromisso assumido com o controle da dívida pública, e, por conseguinte, o orçamento e o próprio Estado amarrados com o imperativo de geração dos superávits fiscais primários para garantir o pagamento de parcela dos encargos financeiros, os quais geram impactos negativos para os investimentos públicos e para o crescimento da economia.

Além de limitar os gastos públicos em custeio e investimento, a política de austeridade fiscal, conforme assinala Biasoto Junior (2003), tem gerado reações por parte do Poder Legislativo e de setores específicos da sociedade, em função dos cortes orçamentários terem atingido áreas importantes.⁶³ O compromisso fiscal aliado ao crescente engessamento do orçamento público federal tem sido, assim, fonte de um conflito permanente entre os poderes Executivo e Legislativo na definição de prioridades públicas.

Manejado como instrumento deste ajuste, o orçamento público federal perdeu suas características de instrumento de planejamento e de acomodação de ações públicas essenciais para o desenvolvimento econômico. Em tal circunstância, Oliveira (2005) identifica as seguintes consequências desse modelo: (a) diminuição da capacidade do governo federal em realizar investimentos, sobretudo, em infra-estrutura econômica; (b) limitação do espaço orçamentário para o manejo das despesas como variável de ajuste; e (c) aumento das dificuldades da execução orçamentária de exercícios futuros devido à elevação do nível de “restos a pagar”. O OGU tornou-se, assim, marcado por grandes incertezas, devido à projeção e à revisão contínua de resultados e das metas fiscais nele contidas, que terminam exigindo o sacrifício de programas que não são protegidos por alguma norma legal.

⁶³ A fim de preservar determinados gastos prioritários ante os crescentes superávits fiscais primários, Biasoto Junior (2003) cita como exemplos: (a) a aprovação da Emenda Constitucional nº 29 que garante a aplicação de um mínimo de recursos das três esferas de governo em saúde; (b) a criação, por lei, da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE combustíveis) com o intuito de garantir os gastos no setor de transportes, principalmente estradas; (c) a instituição de Fundos Setoriais para a Ciência e Tecnologia; e (d) a introdução de mecanismos como o de correção do salário mínimo na LDO de 2005.

Oliveira (2005) destaca, por outro lado, que os elementos de ajuste fiscal – aumento de receitas e diminuição de gastos – que se materializam dentro do orçamento público federal, têm esbarrado em seus limites. De acordo com seu argumento, a carga tributária se encontra num nível muito elevado para o padrão de renda *per capita* da economia brasileira, não oferecendo possibilidades de geração de recursos adicionais para sustentar novos esforços que venham a ser exigidos. Do mesmo modo, a diminuição dos gastos públicos apresenta-se, também, no seu limite, dado o estreito espaço que nele resta para as despesas discricionárias.

Depreende-se, dessa análise, que a dívida pública tornou-se o principal problema macroeconômico do país,⁶⁴ e que a política de austeridade fiscal adotada desde 1999, além de estar se deparando com o esgotamento dos elementos que integram o padrão deste ajuste, eles têm-se apresentado insuficientes para controlar o crescimento da relação dívida pública líquida/PIB. Não obstante, se por um lado, a diminuição dos gastos discricionários limita o governo de realizar investimentos públicos necessários para a infraestrutura econômica, essencial na redução do “custo-Brasil” e para viabilizar o desenvolvimento sustentado, de outro, a sociedade brasileira padece com a redução dos dispêndios públicos, principalmente em áreas importantes para a superação da pobreza. A dívida pública e o seu serviço tornaram uma constante nas finanças públicas do país, colocando os demais componentes do orçamento público como variáveis de ajuste. Em função dessa realidade, não há como deixar de concluir que esse nó fiscal criou um enorme impasse para a economia, e questionar, diante disso, as condições e a capacidade do orçamento público federal em continuar a ser manejado como instrumento de ajuste fiscal, principalmente se este continuar exigindo esforços adicionais. É o que se investiga na seção 5.

⁶⁴ O problema da dívida pública do Brasil é representado por diversos motivos: (a) tamanho; (b) condições de financiamento; (c) concentração de tomadores; e (d) utilização dela, de forma reiterada, como instrumento de acomodação dos efeitos de turbulências econômicas, com destaque para os choques externos (CARVALHO, 2005).

5 O ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL DURANTE O PERÍODO DE 1999 A 2004

Com o novo padrão de ajuste fiscal implementado a partir de 1999, o orçamento público federal foi ajustado para acomodar essas novas exigências e garantir o atingimento das metas estabelecidas para o superávit fiscal primário, o que condicionou a sua gestão e o limitou enquanto campo de escolhas orçamentárias e de oferta de políticas públicas. Com o objetivo de demonstrar como os elementos que compõem o atual padrão de ajuste fiscal o tornaram praticamente em ficção, ao incapacitá-lo de desempenhar seus papéis, como instrumento de planejamento e de definição de prioridades públicas, este capítulo apresenta a evolução do OGU no período 1999-2004, mostrando os seus números, a estrutura e composição de suas contas, a evolução da execução orçamentária e dos elementos que compõem esse ajuste, visando avaliar as condições de sua continuidade. Por fim, e ainda como parte do argumento deste trabalho, procura-se discutir algumas alternativas que podem permitir ao governo federal sair da armadilha do plano macro-fiscal em que está enredado, redefinindo um novo padrão de ajuste para recuperar o orçamento como instrumento de planejamento e de desenvolvimento do país.

5.1 Apresentação dos números dos orçamentos

Os números que compõem o OGU, englobando o Orçamento Fiscal, Orçamento da Seguridade Social e Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais, impressionam pela sua magnitude (tab. 11). Em 1999, o OGU estimou receitas e fixou despesas no montante de R\$ 554,1 bilhões no conjunto, valores que atingiram, em 2004, o montante de R\$ 1.502,1 bilhões, em termos nominais. Contudo, a análise das leis orçamentárias desse período, revela que, na realidade, esses valores são bem menores, pois boa parte desses montantes refere-se à rolagem da dívida pública, que corresponde a um lançamento meramente contábil, sem influência direta na composição de suas receitas e despesas efetivas. Considerando essa questão, o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, líquidos do refinanciamento da dívida pública federal interna e externa, reduzem-se a R\$ 290,5 bilhões em 1999, e a R\$ 609,0 bilhões em 2004. Conforme visto na seção 4, o avanço da dívida pública nesse período, que não conseguiu ser contida pelos crescentes superávits fiscais primários, derramou e inflou os valores dos orçamentos com juros e encargos. No caso

do governo federal, responsável pela maior parte da dívida líquida do conjunto do setor público, observa-se que o valor do refinanciamento da dívida líquida passou de R\$ 255,4 bilhões em 1999 para R\$ 860,1 bilhões em 2004, o que evidencia a sua magnitude e o enorme espaço que ocupa dentro do OGU, principalmente no Orçamento Fiscal, já que a administração da dívida pública é de responsabilidade do Tesouro Nacional.

Além disso, ainda é possível constatar o expressivo peso dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social dentro do OGU em relação ao Orçamento de Investimentos das Estatais, que nele tem pequena participação, não sendo financiado, senão marginalmente, por receitas fiscais. Constata-se, também, que, a partir de 2000, as despesas do Orçamento da Seguridade Social – espaço integrador das ações de saúde, previdência, e assistência social – têm sido, sistematicamente, superiores à suas receitas (tab. 11). Tal fato é reflexo do aumento dos gastos do governo federal com benefícios previdenciários e com a oferta de políticas destinadas à universalização dos direitos sociais, mudança oriunda da Constituição Federal de 1988, que gerou um aumento das despesas desse orçamento, sem garantir a adequada ampliação de seu financiamento, exigindo que parte das suas despesas passasse a ser financiada pelo Orçamento Fiscal, causando o rompimento da fronteira entre esses dois orçamentos.

5.2 O espaço orçamentário

Como consequência das novas regras contempladas na Constituição Federal de 1988, destinadas à ampliação dos direitos da cidadania, as vinculações e os gastos compulsórios do governo federal foram aumentando ao longo dos anos, aprofundando o grau de rigidez do OGU. Para Lopreato (2005), o regime fiscal adotado em 1999 não conseguiu alterar esse comportamento, situação que mantém uma forma ambivalente de condução do processo orçamentário, no qual há superávits fiscais primários crescentes de um lado e elevação de despesas vinculadas às áreas sociais e aos governos subnacionais de outro. Porém, como apontado na seção 4, a oposição da sociedade a novas elevações da carga tributária e o pequeno espaço das despesas discricionárias no orçamento, colocam em dúvida a capacidade atual do padrão de ajuste fiscal iniciado em 1999 continuar respondendo às necessidades da política de austeridade fiscal.

Tabela 11: Orçamento Geral da União (OGU) – Brasil – 1999–2004

Discriminação	OGU (R\$ bilhões)											
	1999 (1)		2000 (2)		2001 (3)		2002 (4)		2003 (5)		2004 (6)	
	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas
Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (A)	545,9	545,9	1.012,8	1.012,8	950,2	950,2	650,4	650,4	1.036,1	1.036,1	1.469,1	1.469,1
Orçamento Fiscal	430,8	431,4	893,3	890,7	813,2	805,0	500,6	483,3	856,2	836,4	1.256,8	1.236,2
Orçamento da Seg. Social	115,1	114,5	119,5	122,1	137,0	145,2	149,8	167,1	179,9	199,7	212,3	232,9
Refinanciamento da dívida pública federal (B)	255,4	255,4	644,1	644,1	540,2	540,2	220,5	220,5	522,1	522,1	860,1	860,1
Orçamento Fiscal	255,4	255,2	644,1	643,9	540,2	540,0	220,5	220,2	522,1	522,1	860,1	860,1
Orçamento da Seg. Social	..	0,2	..	0,2	..	0,2	..	0,3	..	..	..	..
Orçamento Fiscal e da Seg. Social líquido do refinanciamento (C) = (A – B)	290,5	290,5	368,7	368,7	410,0	410,0	429,9	429,9	514,0	514,0	609,0	609,0
Orçamento Fiscal	175,4	176,1	249,2	246,6	273,0	264,8	280,1	262,9	334,1	314,3	396,7	376,1
Orçamento da Seg. Social	115,1	114,4	119,5	122,1	137,0	145,2	149,8	167,0	179,9	199,7	212,3	232,9
Orçamento de Inv. das Emp. Estatais (D)	8,2	8,2	10,2	10,2	13,7	13,7	21,3	21,3	23,9	23,9	33,0	33,0
Orçamento Geral da União (E) = (A + D)	554,1	554,1	1.023,0	1.023,0	963,9	963,9	671,7	671,7	1.060,0	1.060,0	1.502,1	1.502,1
PIB (7)	983,4		1.129,8		1.249,8		1.325,0		1.499,9		1.707,7	

Fonte: BRASIL. Lei Orçamentária Anual nº 9 789. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1999. Brasília, 1999.

_____. Lei Orçamentária Anual nº 9 969. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 2000. Brasília, 2000b.

_____. Lei Orçamentária Anual nº 10 171. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 2001. Brasília, 2001a.

_____. Lei Orçamentária Anual nº 10 407. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2002. Brasília, 2002a.

_____. Lei Orçamentária Anual nº 10 640. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2003. Brasília, 2003b.

_____. Lei Orçamentária Anual nº 10 837. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2004. Brasília, 2004b.

Nota: (a) Valores nominais. (b) Sinal convencional utilizado: .. não se aplica dado numérico. (c) PIB = Produto Interno Bruto.

(1) Lei Orçamentária Anual nº 9.789. (2) Lei Orçamentária Anual nº 9.969. (3) Lei Orçamentária Anual nº 10.171. (4) Lei Orçamentária Anual nº 10.407. (5) Lei Orçamentária Anual nº 10.640. (6) Lei Orçamentária Anual nº 10.837. (7) Valores estimados e que serviram como base para as respectivas leis.

Assim, o espaço orçamentário foi se tornando altamente comprometido com o aumento, em sua estrutura, das despesas obrigatórias, quer primárias ou financeiras, estas na forma de pagamento de juros, que, como visto, adquiriram o *status* de despesas obrigatórias a partir de 1999, restringindo o papel do orçamento como espaço de escolhas de políticas públicas. De acordo com os dados da tabela 12, embora eles se refiram às despesas liquidadas, mas cujos valores foram atualizados pelo índice de inflação IGP-DI, dentro do grupo de despesas correntes, as despesas primárias obrigatórias com o grupo pessoal e encargos sociais ocupavam 16,2 % do total do orçamento de 1999 e passaram para 16,5 % no orçamento de 2004; transferências a Estados e Municípios ocupavam 13,1 % e passaram para 17,0 %; e benefícios previdenciários passaram de 18,2 % para 22,6 % no período de 1999 a 2004. Assim, o total no espaço orçamentário destas despesas primárias obrigatórias passou de 47,5 % em 1999 para 56,1 % em 2004, o que significa uma elevação de mais de 8 pontos percentuais. Em termos de valores monetários, as transferências a Estados e Municípios passaram de R\$ 85,0 bilhões em 1999 para R\$ 97,9 bilhões em 2004, o que significa um aumento real de mais de 15 % e que é fruto do crescimento das receitas da União no período, em que uma parte deve obrigatoriamente ser repassada aos governos subnacionais. E os benefícios previdenciários subiram de R\$ 118,0 bilhões pagos em 1999 para R\$ 130,3 bilhões em 2004, o que mostra uma elevação real de mais 10 %. Em comparação ao ano de 1994, os montantes pagos com as despesas correntes do governo federal subiram quase 48 % em termos reais, e se considerar apenas as obrigatórias, os valores absolutos destas subiram mais de 56 %.

Já as despesas discricionárias foram comprimidas. Os investimentos que ocupavam 2,2 % do total do orçamento em 1999, apresentaram uma ligeira elevação em 2000 e 2001, e voltaram a cair a partir de 2002, chegando a ocupar 2,0 % em 2004; e as inversões financeiras ocupavam 17,8 % em 1999 e caíram para 4,0 % em 2004. Mas é em termos de valores monetários que se verifica de forma mais clara as consequências da estruturação do ajuste ocorrida em 1999. Os investimentos realizados em 1999 foram de R\$ 14,1 bilhões e diminuíram para R\$ 11,5 bilhões em 2004, e as inversões financeiras caíram de R\$ 115,3 bilhões para R\$ 22,9 bilhões no período. A fim de mostrar a piora da queda do pagamento com os investimentos, estes ocupavam 3,6 % da área orçamentária do ano de 1994, o que significava R\$ 17,2 bilhões. Enquanto isso, a amortização da dívida evoluiu de 8,5 % em

1999 para 13,1 % em 2004 do total da área orçamentária, o que significa uma elevação de R\$ 55,1 bilhões para R\$ R\$ 75,9 bilhões no período, demonstrando o compromisso dos governantes da esfera federal com a diminuição da dívida pública, a partir do novo padrão de ajuste fiscal.

Em decorrência dessa situação, os dados contidos nas tabelas 13 e 14 retratam que as despesas primárias obrigatórias – transferências constitucionais e legais, pagamento de pessoal e encargos, pagamento dos benefícios da previdência, e outras – em que se destacam o Fundo de Combate à Pobreza, atualização do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), subsídios e subvenções econômicas, seguro-desemprego, abono salarial, Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), Lei Kandir, montante mínimo a ser despendido com a saúde e educação – absorveram, em média, cerca de 80 % do total das despesas no período em análise, confirmando o significativo grau de engessamento do OGU.

Em contrapartida, as despesas discricionárias, passíveis de contingenciamento, também conhecidas como Outras Despesas de Custeio e Capital (OCC), representaram apenas 10 % do total, indicando ser restrito o espaço para escolhas orçamentárias e pequena a margem de manobra do governo federal para alcançar os objetivos do ajuste. Isto é tão mais grave porque, como apontam Rezende e Cunha (2005), este último grupo de despesas destina-se a investimentos públicos, à oferta de políticas sociais desprotegidas de lei e ao funcionamento da máquina pública, significando que nem todas são assim tão discricionárias como se acredita esperar disso, e é este grupo de despesa que tem sofrido concorrência direta com os gastos destinados ao pagamento de juros, tendo que a eles ceder espaço adicional, sempre que o seu aumento se coloca como necessário em determinadas conjunturas, tornando-os variável de ajuste para garantir o atingimento das metas fiscais. Diante disso, estes autores alertam para o reduzido espaço que esse grupo de despesa oferece para eventuais esforços adicionais que venham a ser exigidos para a continuidade do ajuste fiscal, revelando, claramente, a limitação desse padrão de ajuste.

Tabela 12: Execução orçamentária do Orçamento Geral da União (OGU) – Brasil – 1994, 1999–2004

Grupo de Despesa	Despesas liquidadas (R\$ bilhões)														
	1994		1999		2000		2001		2002		2003		2004		1994/ 2004
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	%
Despesas correntes	315,2	66,2	463,3	71,5	445,9	79,3	474,7	76,6	482,7	77,2	445,2	77,8	466,1	80,9	47,9
Pessoal e encargos sociais	82,0	17,2	104,6	16,2	103,9	18,5	105,8	17,1	106,8	17,0	91,6	16,0	94,8	16,5	15,6
Juros e encargos da dívida	44,2	9,3	92,1	14,2	69,2	12,3	85,3	13,8	78,7	12,6	76,2	13,3	78,9	13,7	78,5
Outras despesas correntes	189,0	39,7	266,6	41,1	272,8	48,5	283,6	45,7	297,2	47,6	277,4	48,5	292,4	50,7	54,7
Transf. a Estados, DF e Municípios	53,9	11,3	85,0	13,1	92,0	16,4	96,7	15,6	104,7	16,8	93,0	16,3	97,9	17,0	81,6
Benefícios previdenc. (1)	76,4	16,0	118,0	18,2	115,4	20,5	121,0	19,5	124,7	20,0	125,8	22,0	130,3	22,6	70,6
Demais despesas correntes	58,7	12,4	63,6	9,8	65,4	11,6	65,9	10,6	67,8	10,8	58,6	10,2	64,2	11,1	9,4
Despesas de capital	161,1	33,8	184,6	28,5	116,7	20,7	144,9	23,4	142,4	22,8	126,9	22,2	110,3	19,1	- 31,5
Investimentos	17,2	3,6	14,1	2,2	18,0	3,2	23,6	3,8	14,4	2,3	7,5	1,3	11,5	2,0	- 33,2
Inversões financeiras	25,8	5,4	115,3	17,8	20,4	3,6	33,0	5,3	29,8	4,8	27,2	4,8	22,9	4,0	- 11,2
Amortização da dívida (2)	117,9	24,8	55,1	8,5	78,3	13,9	88,3	14,3	98,2	15,7	92,2	16,1	75,9	13,1	- 35,6
Total	476,3	100,0	647,9	100,0	562,6	100,0	619,6	100,0	625,1	100,0	572,1	100,0	576,4	100,0	21,0

Fonte: BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. SIAFI. **Despesa da União por grupo – orçamentos fiscal e da seguridade social**. Brasília, 2005f.

Nota: Valores atualizados pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) até setembro de 2005.

(1) Os benefícios previdenciários referem-se ao pagamento de inativos, pensões e outros benefícios previdenciários. (2) Excetuados os valores referentes ao refinanciamento da dívida pública.

Tabela 13: Receitas e despesas primárias realizadas do Orçamento Geral da União (OGU) – Brasil – 1999–2004

Discriminação	Receitas e despesas primárias realizadas (R\$ bilhões)											
	1999		2000		2001		2002		2003		2004	
	Abs.	% PIB	Abs.	% PIB	Abs.	% PIB	Abs.	% PIB	Abs.	% PIB	Abs.	% PIB
Receita total (A)	211,6	21,6	236,7	21,8	272,6	22,7	324,0	24,5	358,1	23,0	420,9	23,8
Tributária/contribuições sociais	142,1	14,5	159,4	14,7	184,6	15,4	224,3	17,0	242,9	15,6	286,8	16,2
Arrecadação líquida – Previdência	49,4	5,0	56,2	5,2	63,0	5,2	71,0	5,4	80,7	5,2	93,8	5,3
Receitas não administradas	20,9	2,1	21,2	1,9	25,2	2,1	29,2	2,2	34,7	2,2	40,3	2,3
Concessões	9,1	0,9	5,2	0,5	4,4	0,4	1,8	0,1	0,4	0,0	1,3	0,1
Dividendos	1,8	0,2	1,5	0,1	3,2	0,3	3,2	0,2	3,8	0,2	4,3	0,2
Cota-parte comp. financeira	1,8	0,2	3,8	0,3	4,7	0,4	7,2	0,5	10,9	0,7	12,2	0,7
Receita própria	5,8	0,6	6,0	0,6	7,3	0,6	8,9	0,7	5,4	0,3	6,0	0,3
Demais receitas	2,4	0,2	4,6	0,4	5,5	0,5	8,1	0,6	14,2	0,9	16,6	0,9
Incentivos fiscais	- 0,8	0,1	0,0	0,0	-0,2	0,0	-0,5	0,0	-0,2	0,0	0,0	0,0
Despesa total (B)	191,4	19,5	216,2	19,9	250,9	20,9	292,5	22,1	318,7	20,5	371,0	21,1
Transferências constitucionais e legais	30,0	3,1	36,7	3,4	43,2	3,6	52,3	4,0	56,9	3,7	64,0	3,6
Pessoal e encargos	51,6	5,2	55,6	5,1	64,9	5,4	73,9	5,6	76,6	4,9	84,5	4,8
Benefícios da previdência	58,6	6,0	66,2	6,1	75,8	6,3	88,0	6,7	105,3	6,8	125,8	7,1
Outras despesas obrigatórias	29,6	3,0	33,7	3,1	35,7	3,0	41,2	3,1	49,5	3,2	59,1	3,3
Despesas discricionárias	21,9	2,2	24,0	2,2	31,3	2,6	37,1	2,8	31,1	2,0	39,5	2,2
Ajuste de caixa/competência	-0,3	0,0	..	..	..	..	..	..	-0,7	0,0	-1,9	-0,1
Discrepância estatística (C)	..	..	..	..	0,2	0,0	0,4	0,0	-0,5	0,0	2,5	0,1
Resultado primário (D) = (A) – (B) + (C)	20,2	2,1	20,5	1,9	21,9	1,8	31,9	2,4	38,9	2,5	52,4	2,9
(Orçamento Fiscal e Seguridade Social)												
Resultado primário das Empresas Estatais Federais (E)	6,3	0,6	10,2	0,9	12,1	1,0	11,0	0,8	9,6	0,6	8,9	0,5
Resultado primário da União (F) = (D) + (E)	26,5	2,8	30,7	2,8	34,0	2,8	42,9	3,2	48,5	3,1	61,3	3,5

Fonte: BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamento da União – exercício financeiro 2002:** projeto de lei orçamentária. Brasília, 2001c. V. 1.

_____. **Orçamento da União – exercício financeiro 2003:** projeto de lei orçamentária. Brasília, 2002b. V. 1.

_____. **Orçamento da União – exercício financeiro 2004:** projeto de lei orçamentária. Brasília, 2003d. V. 1.

_____. **Orçamento da União – exercício financeiro 2006:** projeto de lei orçamentária. Brasília, 2005d. V. 1.

Nota: (a) Valores nominais. (b) PIB = Produto Interno Bruto. (c) Sinal convencional utilizado: ... dado numérico não disponível. (d) Receitas e despesas consideradas pelo critério de caixa, ou seja, (+) superávit e (-) déficit.

Depois de ter-se tornado a âncora de sustentação do novo modelo econômico a partir de 1999, os superávits fiscais primários não somente passaram a ter presença garantida nos orçamentos do governo federal, como têm se apresentado como elevados e crescentes. Pela tabela 13, constata-se que o superávit primário⁶⁵ dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social passou do montante de R\$ 20,2 bilhões em 1999, para R\$ 52,4 bilhões em 2004, um crescimento de mais de 150 % em valores nominais. Já o superávit primário das empresas estatais federais saltou de R\$ 6,3 bilhões para R\$ 8,9 bilhões em valores correntes.

A tabela 14 mostra que esse imperativo de pagar juros absorve cerca de 10 % das despesas totais do orçamento público federal. Contudo, apesar desse esforço, que vem absorvendo recursos essenciais para o desenvolvimento da economia, não tem ele sido suficiente sequer para cobrir o pagamento total dos juros da dívida, gerando, sistematicamente, no período em estudo, um déficit nominal desta esfera, evidenciando que o objetivo nuclear do atual modelo econômico, que é o de reverter a trajetória de crescimento da relação dívida pública líquida/PIB, não tem sido atingido.

Tabela 14: Despesas obrigatórias e discricionárias do Orçamento Geral da União (OGU) – Brasil – 1999–2004 (R\$ bilhões)

Discriminação	Despesas obrigatórias e discricionárias realizadas						
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Média 1999/2004
Despesa Total (A)	211,6	236,7	272,8	324,4	357,6	423,4	304,4
Primária obrigatória (B)	169,8	192,2	219,6	255,4	288,3	333,4	243,1
Juros Pagos (1) (C)	20,2	20,5	21,9	31,9	38,9	52,4	30,9
Discricionárias (D)	21,9	24,0	31,3	37,1	31,1	39,5	30,8
Relações (%)							
(B)/(A)	80,2	81,2	80,5	78,7	80,6	78,6	80,0
(C)/(A)	9,5	8,7	8,0	9,8	10,8	12,2	9,8
(D)/(A)	10,3	10,1	11,5	11,5	8,6	9,2	10,2

Fonte: BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamento da União – exercício financeiro 2002:** projeto de lei orçamentária. Brasília, 2001c. V. 1. _____. **Orçamento da União – exercício financeiro 2003:** projeto de lei orçamentária. Brasília, 2002b. V. 1. _____. **Orçamento da União – exercício financeiro 2004:** projeto de lei orçamentária. Brasília, 2003d. V. 1. _____. **Orçamento da União – exercício financeiro 2006:** projeto de lei orçamentária. Brasília, 2005d. V. 1.

Nota: valores retirados da tabela 13.

(1) Os juros pagos são considerados o valor do superávit primário obtido.

⁶⁵ Na tabela 13, os superávits primários são calculados pelo critério “acima da linha”, no qual é possível avaliar o comportamento e a influência da receita e da despesa.

5.3 Evolução da execução orçamentária

A dinâmica da execução orçamentária federal – que ocorre ao longo do exercício financeiro – vem inequivocamente demonstrando que o OGU tornou-se o instrumento de ajuste fiscal desta esfera de governo, enfraquecendo-se enquanto instrumento de planejamento e programação. Como reflexo dessa situação, observa-se que de 1999 a 2004 os valores autorizados nas leis orçamentárias têm passado por mudanças, decorrentes daquelas previstas na Lei Federal 4 320/64 voltadas para a melhoria da gestão orçamentária, como as que dizem respeito à aprovação de créditos adicionais e aos remanejamentos de créditos e, principalmente, às contempladas na LRF, destinadas a garantir a obtenção de resultados fiscais positivos, como: (a) a instituição de decretos de contingenciamentos, que é consequência das reavaliações dos cenários econômicos, e que visam adequar o orçamento a valores mais realistas e garantir o cumprimento da meta de superávit fiscal primário; (b) a instituição de decretos de descontingenciamentos, que permitem a liberação de gastos, antes bloqueados, mas que não afeta o resultado fiscal; e (c) a postergação de pagamento de despesas por meio da conta de “restos a pagar”.

A análise da evolução das receitas e de alguns dos principais grupos de despesas do OGU confirma o argumento desenvolvido neste trabalho de que o orçamento público federal, ajustado para garantir o ajuste fiscal, perdeu as características de instrumento de planejamento e de campo de escolhas orçamentárias, tornando-se numa peça de ficção. Para confirmar isso, é importante a análise dos dados da tabela 15, sendo que alguns esclarecimentos devem ser feitos sobre o seu significado. As receitas referem-se aos impostos, contribuições e transferências recebidas, enquanto as despesas obrigatórias dizem respeito ao pagamento de pessoal e os respectivos encargos sociais, aos juros e encargos da dívida pública federal, e outras despesas correntes que englobam, principalmente, as transferências a Estados e Municípios e os benefícios previdenciários. Já as despesas discricionárias referem-se aos investimentos e às inversões financeiras do OGU.

Tabela 15: Receitas e despesas orçamentárias autorizadas e executadas no Orçamento Geral da União (OGU) – Brasil – 1999–2004 (R\$ bilhões)

Ano	Receitas	Despesas				
		Pessoal e Encargos Sociais	Juros e Encargos da Dívida	Outras Despesas Correntes (1)	Invest.	Inversões Financ.
1999						
Lei + Créditos (A)	226,24	51,98	52,11	135,97	9,08	59,94
Empenhado (B)	..	51,58	45,35	131,44	6,97	56,35
Liquidado (C)	..	51,57	45,35	131,41	6,95	56,35
Valores Pagos (D)	218,02	50,66	45,20	126,36	3,77	29,61
% Val. Pagos (E) = (D)/(A)	96,37	97,45	86,75	92,93	41,49	49,41
2000						
Lei + Créditos (A)	267,14	59,98	78,13	157,03	14,72	12,43
Empenhado (B)	..	58,24	38,83	152,92	10,01	11,42
Liquidado (C)	..	58,24	38,83	152,92	10,01	11,42
Valores Pagos (D)	252,51	57,09	38,47	144,76	5,20	9,00
% Val. Pagos (E) = (D)/(A)	94,52	96,80	49,24	92,18	35,32	72,43
2001						
Lei + Créditos (A)	306,69	65,95	71,53	181,52	19,50	25,13
Empenhado (B)	..	65,45	52,82	175,46	14,58	20,45
Liquidado (C)	..	65,45	52,82	175,46	14,58	20,45
Valores Pagos (D)	289,41	63,74	52,27	168,93	5,83	14,42
% Val. Pagos (E) = (D)/(A)	94,37	96,65	73,08	93,07	29,88	57,80
2002						
Lei + Créditos (A)	348,13	75,32	58,63	216,28	18,18	25,21
Empenhado (B)	..	75,03	55,26	208,78	10,15	20,94
Liquidado (C)	..	75,03	55,26	208,78	10,13	20,94
Valores Pagos (D)	343,07	73,70	54,70	200,92	4,55	18,78
% Val. Pagos (E) = (D)/(A)	98,6	97,85	93,29	92,90	25,02	74,49
2003						
Lei + Créditos (A)	306,76	79,35	93,69	245,45	13,95	27,97
Empenhado (B)	..	78,99	65,71	239,25	6,46	23,44
Liquidado (C)	..	78,97	65,71	239,24	6,45	23,44
Valores Pagos (D)	384,45	78,49	63,47	228,38	2,29	15,29
% Val. Pagos (E) = (D)/(A)	125,33	98,90	67,70	93,00	16,47	54,65
2004						
Lei + Créditos (A)	441,61	90,30	117,36	283,62	15,25	36,32
Empenhado (B)	..	89,43	74,37	275,91	10,87	21,58
Liquidado (C)	..	89,43	74,37	275,91	10,86	21,58
Valores Pagos (D)	450,59	88,39	74,17	267,07	5,10	18,59
% Val. Pagos (E) = (D)/(A)	102,03	97,89	63,20	94,17	33,46	51,18

Fonte: BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. SIAFI. Relatório de execução orçamentária do governo federal – 1999. Brasília, 2000d. _____. Relatório de execução orçamentária do governo federal – 2000. Brasília, 2001d. _____. Relatório de execução orçamentária do governo federal – 2001. Brasília, 2002c. _____. Relatório resumido da execução orçamentária do governo federal e outros demonstrativos – 2002. Brasília, 2003f. _____. Relatório resumido da execução orçamentária do governo federal e outros demonstrativos – 2003. Brasília, 2004e. _____. Relatório resumido da execução orçamentária do governo federal e outros demonstrativos – 2004. Brasília, 2005g.

Nota: (a) Valores nominais. (b) Sinal convencional utilizado: .. não se aplica dado numérico.

(1) Este grupo engloba as transferências a Estados e Municípios e o pagamento de benefícios previdenciários, que são obrigatórias, além de outras despesas correntes.

Constata-se que, no período analisado, o índice de execução das receitas foi próximo ou superior a 100 %, indicador de uma carga tributária em elevação com o objetivo de aumentar sua contribuição para o resultado primário. Em relação aos gastos obrigatórios com pessoal e com outras despesas correntes, os índices de execução nos anos de 1999 a 2004 foram superiores a 90 %, por se tratarem, sobretudo, de despesas obrigatórias. No grupo dos juros e encargos da dívida, os índices de pagamento também foram elevados, com exceção do ano de 2000, em que foram pagos menos de 50 % do total. No lado das despesas contingenciáveis, os gastos com investimentos apresentaram um índice de execução muito baixo, em média, de 30 %; e com as inversões financeiras, este foi, em média, de 60 %, ou seja, o valor executado é sempre bem inferior ao valor previsto nas respectivas leis orçamentárias, confirmando que essas despesas foram alvos dos decretos de contingenciamento, para garantirem a geração dos superávits fiscais primários.

5.4 Análise dos elementos de ajuste fiscal dentro do OGU

Como já foi apontado na seção 4, o novo modelo econômico implementado no país a partir de 1999, fez do ajuste fiscal a nova âncora de sustentação da estabilidade da economia, que passou a exigir, obrigatoriamente, a geração de elevados e crescentes superávits fiscais primários nas contas públicas. Para lograr esse objetivo, o governo federal viu-se instado a adotar medidas de ajuste no bojo do OGU, desorganizando sua execução, as quais passaram a condicionar sua feição, com consequências deletérias para a economia e para a sociedade brasileira. Os principais elementos utilizados pela esfera federal para materializar esse objetivo foram: (a) o aumento dos impostos; (b) o corte de despesas, via contingenciamento de gastos discricionários; e (c) o adiamento do pagamento de despesas através da rubrica “restos a pagar”. Nessa arquitetura, o primeiro elemento contribuiu para o ajuste pelo lado da receita, enquanto os outros dois o fazem pelo lado da despesa. É o que se discute em seguida.

a) O aumento de impostos

Antes de abordar o aumento dos impostos do governo federal, é relevante analisar a composição das receitas na estrutura do orçamento público federal – ou fontes de

recursos – cujas mudanças decorrem das exigências do ajuste fiscal que vem sendo realizado desde o início da década de 1990. De um lado, as receitas tributárias, compostas basicamente pelo Imposto de Renda (IR), Imposto de Impostação (II), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), dos quais uma parte obtida é compartilhada com os Estados e Municípios (através dos fundos de participação), financiam boa parte do Orçamento Fiscal. As contribuições econômicas – Cota-parte de Compensações Financeiras, Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico (CIDE), entre outras – e as receitas patrimonial e de serviços complementa-as. De outro, as receitas provenientes da cobrança de contribuições sociais – Contribuição Previdenciária, COFINS, CPMF, Programa de Integração Social (PIS), Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), CSLL, entre outras que não são compartilhadas com os Estados e Municípios, e cuja receita se encontra legalmente vinculada aos gastos com a previdência social, a saúde e a assistência social – são destinadas, portanto, a financiar a quase totalidade do Orçamento da Seguridade Social. Essa composição mostra que após a Constituição Federal de 1988 foi criado um modelo de dois orçamentos apoiados em dois regimes contributivos diferentes, um tributário e o outro de contribuições sociais. Conforme Rezende e Cunha (2002), esses dois tipos de tributos reagem de forma diferente ao desempenho da economia, e obedecem a regras distintas de destinação e ao grau de vinculação da arrecadação, gerando implicações para a gestão orçamentária federal.

Outra questão relevante relacionada às receitas orçamentárias, é que as estimativas feitas nas LOAs têm contemplado, em alguns anos, a inscrição de receitas para as quais não há garantia de realização, chamadas de receitas condicionadas, e, por isso, incertas. Assim, receitas condicionadas são aquelas que dependem da aprovação de alguma lei específica para serem cobradas, que, uma vez não aprovada, exige cancelamento dos créditos que gerou. Receitas incertas são aquelas que dependem da evolução de programas de governo, da reformulação de marco legal de algum setor da economia ou de resultados de negociação entre governo e sociedade. Ambas receitas aumentam o grau de incertezas na execução do orçamento, pois aumentam as dúvidas quanto ao resultado da receita total a ser obtida e diminuem a margem das despesas possíveis de serem cumpridas, principalmente as chamadas despesas discricionárias (REZENDE; CUNHA, 2002).

Para sustentar o novo padrão de ajuste fiscal, o governo federal priorizou o aumento de impostos de sua competência, elevando consideravelmente a carga tributária do país. Como não foi realizada, na época, uma reforma tributária abrangente que oferecesse condições de resposta aos desafios do novo padrão de ajuste fiscal, a opção feita pela esfera federal foi a de fazer esses ajustes sem alterar o modelo tributário vigente. Por isso, a criação de novas contribuições sociais e o aumento das alíquotas das existentes, bem como a desvinculação das receitas da União compõem a estratégia do governo para aumentar sua receita tributária, e, conseqüentemente, sua participação no bolo tributário do país. A tabela 16 aponta que essas medidas contribuíram para o crescimento da arrecadação do imposto de renda, que elevou de 5,67 % em 1999 para 6,24 % do PIB em 2004 e que representa o principal tributo do Orçamento Fiscal da esfera federal. Mas é no Orçamento da Seguridade Social que aparecem os maiores resultados dessa política, cujas contribuições, em conjunto, são responsáveis por elevar a carga tributária deste orçamento de 10,97 % do PIB em 1999 para 13,95 % do PIB no ano de 2004.

Conforme enfatizado na seção 4, o aumento da carga tributária da esfera federal de 22,14 % do PIB em 1999 para 25,04 % do PIB em 2004, respondeu pela maior expansão da carga do setor público consolidado, que se aproximou dos 36 % do PIB em 2004, indicando encontrar-se no seu limite para o nível de renda *per capita* do país, até mesmo pelos fortes questionamentos que vêm sendo feitos pela sociedade à sua dimensão. Essa situação parece indicar que este elemento de ajuste não oferece mais condições para responder a esforços adicionais que venham a ser exigidos pelo padrão de ajuste fiscal em curso. Ademais, Oliveira (2005) acrescenta que a estrutura da carga tributária vigente no país – de dimensão elevada e má composição – além de limitadora do crescimento econômico, da competitividade da produção nacional e da expansão do mercado interno, atua como elemento de fragilização da federação, devido à forte concentração de receitas na esfera federal e à manutenção de um inadequado e inconsistente sistema de partilha das receitas entre as esferas de governo.

Tabela 16: Carga tributária bruta do Orçamento Geral da União (OGU) – Brasil –
1999–2004 (% do PIB)

Tributos da União	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Orçamento Fiscal	8,71	8,25	8,54	9,17	8,53	8,38
Imposto de Renda	5,67	5,44	5,80	6,74	8,53	6,24
Imposto sobre Produto Industrializado	1,67	1,70	1,61	1,46	1,26	1,28
Imposto sobre Operações Financeiras	0,50	0,28	0,30	0,30	0,28	0,29
Imposto sobre Comércio Exterior	0,81	0,77	0,76	0,59	0,52	0,52
Imposto sobre Prop. Territorial Rural	0,02	0,02	0,02	0,01	0,02	0,01
Taxas Federais	0,04	0,03	0,03	0,03	0,02	0,02
Demais	0,00	0,01	0,03	0,04	0,01	0,01
Orçamento da Seguridade Social	10,97	12,00	12,49	12,91	12,96	13,95
Contribuição para Previdência Social	4,87	5,06	5,09	5,28	5,19	5,31
COFINS (1)	3,17	3,51	3,80	3,78	3,74	4,39
CPMF (2)	0,82	1,31	1,43	1,51	1,48	1,49
CSLL (3)	0,69	0,79	0,75	0,93	1,04	1,11
Programa de Integração Social	0,97	0,76	0,83	0,83	0,94	0,97
PASEP (4)	0,00	0,12	0,10	0,09	0,13	0,13
Contr. Seg. Serv. Público	0,32	0,33	0,32	0,33	0,29	0,41
Outras contribuições sociais	0,12	0,12	0,17	0,16	0,15	0,15
Demais	2,46	2,28	2,39	2,84	2,75	2,70
Fundo de Garantia Tempo de Serviço	1,79	1,70	1,76	1,67	1,60	1,60
CIDE combustíveis (5)	..	..	..	0,56	0,54	0,44
Outras contribuições econômicas	0,09	0,09	0,10	0,09	0,09	0,11
Salário educação	0,24	0,25	0,26	0,27	0,26	0,27
Sistema “S” (6)	0,34	0,24	0,27	0,25	0,25	0,28
Total	22,14	22,52	23,42	24,92	24,23	25,04

Fonte: BRASIL. Secretaria da Receita Federal. **Estudos tributários 11 – carga tributária no Brasil – 2002** Brasília, 2003e.

_____. **Estudos tributários 13 – carga tributária no Brasil – 2003**. Brasília, 2004d.

_____. **Estudos tributários 14 – carga tributária no Brasil – 2004**. Brasília, 2005e.

Nota: (a) PIB = Produto Interno Bruto. (b) Sinal convencional utilizado: .. não se aplica dado numérico.

(1) COFINS = Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social. (2) CPMF = Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira. (3) CSLL = Contribuição Social sobre o Lucro Líquido. (4) PASEP = Contribuição para Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público. (5) CIDE combustíveis = Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (combustíveis). (6) Contribuição aos seguintes órgãos: Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Social da Indústria (SESI), Serviço Social do Comércio (SESC), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Serviço Social do Transporte (SEST), Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT), Serviço Brasileiro de Apoio às Pequenas e Médias Empresas (SEBRAE) e outros.

b) O contingenciamento do gastos

Além do esforço realizado pelo governo federal pelo lado das receitas, e ante a tendência da evolução das despesas obrigatórias,⁶⁶ este viu-se obrigado a diminuir o volume total de despesas para alcançar as metas de superávits fiscais primários. Um dos elementos, utilizado para essa finalidade, têm sido os cortes de despesas discricionárias, que são aquelas passíveis de bloqueio. O contingenciamento é feito via decreto do Poder Executivo, editado, normalmente, no início do exercício financeiro, logo após a sanção da lei orçamentária, ou ao longo da execução orçamentária, caso se torne necessário para acomodar e garantir o atingimento das metas fiscais. Para justificar os contingenciamentos, o governo federal tem utilizado como argumento, as revisões periódicas de situação das condições previstas para o quadro econômico, e, por conseguinte, das variáveis econômicas que amparam as estimativas de receitas e despesas do OGU. Conforme Rezende e Cunha (2003), o alto grau de incertezas que tem pairado na economia, afetando o comportamento dessas variáveis, têm justificado os decretos de contingenciamento. Contudo, este procedimento tem sido usado, também, para recuperar o equilíbrio orçamentário após as mudanças introduzidas pelo Congresso Nacional na proposta orçamentária enviada pelo Executivo. Como forma de evidenciar esta prática, as tabelas 17 e 18 mostram o detalhamento de dois decretos editados nesse período,⁶⁷ ou seja, o nº 4 591 que contingenciou gastos equivalentes a R\$ 14,1 bilhões em 2003 e o nº 4 992 que determinou o corte de R\$ 6,0 bilhões em 2004.

Rezende e Cunha (2003) mostram que em decorrência das mudanças das projeções das principais variáveis econômicas para o ano de 2003 (aumento da taxa de inflação projetada, o aumento da taxa de câmbio estimada e a elevação da taxa média de juros) e do aumento da meta de superávit fiscal primário para o conjunto do setor público, a revisão feita pelo Executivo identificou, pelo lado das receitas, um aumento líquido de R\$ 2,1 bilhões. Em contrapartida, as despesas viram-se elevadas em R\$ 16,2 bilhões, das quais R\$ 5,2 bilhões seriam destinados ao aumento do superávit fiscal. Os R\$ 11 bilhões restantes deveram-se à identificação de maior dispêndio com os subsídios embutidos na concessão de

⁶⁶ Conforme visto na tabela 12, os valores absolutos das despesas com pessoal e encargos sociais cresceram, em valores reais, 15,6 %, transferências a Estados e Municípios 81,6 %, e os benefícios previdenciários 70,6 % no período de 1994 a 2004.

⁶⁷ Conforme a tabela 5, foram editados doze decretos de contingenciamento ao longo desse período.

empréstimos oficiais, como consequência da elevação da taxa de juros, e do aumento das despesas obrigatórias (pessoal e encargos sociais, benefícios da previdência e programas sociais) resultantes tanto da revisão dos parâmetros macroeconômicos como da correção de valores subestimados na lei orçamentária. O resultado dessa reavaliação impôs a necessidade de realizar um contingenciamento de R\$ 14,1 bilhões para atender a meta de superávit primário de 4,25 % do PIB (tab. 17).

Tabela 17: Necessidades de contingenciamento do Orçamento Geral da União (OGU) – Brasil
– Decreto 4 591/2003 (R\$ bilhões)

Revisão da receita	Valor	Revisão da despesa	Valor
Aumento (A)	11,6	Aumento superávit primário	5,2
INSS (1)	3,0	Aumento de outras despesas	11,0
Imposto de Renda	6,6	Pessoal e encargos sociais	1,9
Cota-parte de compensações financeiras	1,5	Benefícios previdenciários	3,4
CPMF (2)	0,5	Subsídios e subvenções econômicas	3,0
Diminuição (B)	7,7	Abono salarial, seguro-desemprego e benefícios continuados (LOAS) e reajuste do salário mínimo (5)	1,8
Imposto sobre Produtos Industrializados	3,4	Outros	0,9
PIS/PASEP (3)	0,7		
CIDE (4)	2,4		
Imposto de Importação	0,4		
Receita de concessões	0,8		
Aumento de receita líquida (C) = (A) – (B)	3,9	Aumento das despesas (E)	16,2
(-) Transferências legais/constitucionais	1,8		
Aumento líquido de receita (D)	2,1		
Necessidades de contingenciamento (F) = (E) – (D) = 14,1			

Fonte: REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (Coord.). **O orçamento público e a transição do poder**. Rio de Janeiro: FGV, 2003. p. 27.

(1) INSS = Contribuição para o Instituto Nacional de Seguridade Social. (2) CPMF = Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira. (3) PIS/PASEP = Contribuição para o Programa de Integração Social e para Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público. (4) CIDE = Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico. (5) Lei Orgânica de Assistência Social.

Rezende e Cunha (2005) demonstram, também, que o governo federal, depois de sancionar sem vetos o orçamento para 2004, decretou o contingenciamento de R\$ 6 bilhões dos gastos autorizados para garantir o cumprimento da meta acordada de superávit fiscal primário (tab. 18). Para justificá-lo, o governo realizou uma nova avaliação do cenário macroeconômico estimado para o país naquele ano. De acordo com o argumento apresentado nessa revisão, o Congresso Nacional havia superestimado a expansão do PIB e da receita

esperada (devido à inclusão de receitas atípicas). Na nova previsão, registrou-se uma redução na arrecadação dos tributos na ordem de R\$ 7,4 bilhões (R\$ 2,7 bilhões do imposto de renda, R\$ 2,3 bilhões da COFINS, R\$ 0,9 bilhão da CPMF, R\$ 0,9 bilhão da CIDE combustíveis e R\$ 0,6 bilhão das demais). Deduzidas deste montante, as transferências constitucionais implicaram a redução líquida de R\$ 5,1 bilhões. Do lado das despesas, o decreto reestimou os gastos com pessoal e com outras despesas obrigatórias, aumentando-as em R\$ 1,8 bilhão. A redução dos gastos com benefícios previdenciários de R\$ 0,7 bilhão e do superávit fiscal primário de R\$ 0,2 bilhão em decorrência da diminuição da projeção do crescimento do PIB nominal, diminuíram o aumento projetado para R\$ 0,9 bilhão. Com isso, o aumento líquido das despesas de R\$ 0,9 bilhão somado à redução da receita de R\$ 5,1 bilhões, determinou o contingenciamento de R\$ 6,0 bilhões.

Tabela 18: Necessidades de contingenciamento do Orçamento Geral da União (OGU) – Brasil
– Decreto 4 992/2004 (R\$ bilhões)

Revisão da receita	Valor	Revisão da despesa	Valor
Redução da receita bruta	7,4	Aumento da despesa	1,8
Imposto de renda	2,7	Pessoal e encargos sociais	0,6
COFINS (1)	2,3	Outras despesas obrigatórias	1,2
CPMF (2)	0,9		
CIDE combustíveis (3)	0,9	Redução da despesa	0,9
Dividendos	0,5	Benefícios da Previdência	0,7
Outros	0,1	Redução do superávit primário	0,2
(-) Transferências legais/constitucionais	2,2		
Redução da receita líquida (A)	5,1	Aumento líquido das despesas (B)	0,9
Necessidades de contingenciamento (C) = (A) + (B) = 6,0			

Fonte: REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (Coord.). **Disciplina fiscal e qualidade do gasto público: fundamentos da reforma orçamentária**. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 42.

(1) COFINS= Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social. (2) CPMF = Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira. (3) CIDE combustíveis = Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (combustíveis).

Além de retirar recursos orçamentários para o atendimento das necessidades públicas, este procedimento compromete o papel do orçamento público como instrumento de planejamento, pois a execução orçamentária passa a priorizar os resultados de curto prazo. Além disso, os cortes têm recaído, principalmente, nos investimentos públicos, área essencial para o desenvolvimento do país. Os montantes de cortes estabelecidos nos decretos de contingenciamento têm sido traduzidos no estabelecimento de limite de gastos por unidade orçamentária, os quais podem ser acompanhados nas tabelas 19, 20 e 21, e que relacionam

alguns dos decretos (4 120/2002, 4 591/2003 e 4 992/2004) editados nesse período. Não deve surpreender que os órgãos ou ministérios que mais cortes receberam, e mais foram afetados pelos contingenciamentos, são justamente os responsáveis com a implementação de programas de cunho discricionário, cujos gastos são desprotegidos por lei, tais como os ministérios das Cidades, Esportes, Turismo, Cultura e Integração Nacional.

Assim, observa-se na tabela 19, que o órgão responsável pelos gastos com urbanismo conheceu um corte de mais de 96 % previsto na respectiva lei orçamentária de 2002, o Ministério da Integração Nacional de mais de 76 %, o de Esporte e Turismo de mais de 75 %, não tendo escapado ilesos nem os Ministérios da Saúde (4,51 %) e da Educação (7,21 %) embora com cortes menores. Na tabela 20, evidenciam-se maiores cortes em 2003 na política das mulheres (83 %), Ministério das Cidades (85,2 %) e no Ministério da Integração Nacional (90,8 %), e, novamente, atingidos por esses cortes, os Ministérios da Saúde (6,6 %) e da Educação (4,7 %). Em 2003, até mesmo o programa de combate à fome, colocado como prioridade pelo governo Luiz Inácio Lula da Silva, recebeu um corte de R\$ 35 milhões. Já em 2004, apesar dos cortes terem sido menores, sua incidência seguiu o mesmo *script* dos anos anteriores, penalizando os ministérios, cujos gastos não contam com alguma norma legal que proteja a área de atuação do governo.

Tabelas 19: Despesas contingenciadas no Orçamento Geral da União (OGU) por áreas – Brasil – 2002 (R\$ bilhões)

Áreas	Lei nº 10 407 (A)	Limite autorizado Decreto 4 120 (B)	Contingenciado (C) = (A) – (B)	(C)/(A) (% do corte)
Urbanismo	1,272	0,049	1,223	96,15
Educação	7,618	7,068	0,550	7,21
Minas e Energia	0,859	0,673	0,186	21,65
Saúde	23,207	22,160	1,047	4,51
Transportes	4,943	2,573	2,370	47,94
Comunicações	1,566	0,844	0,722	46,08
Meio Ambiente	1,152	0,453	0,699	60,67
Esporte e Turismo	0,751	0,187	0,564	75,08
Integração Nacional	2,363	0,556	1,808	76,49
Demais áreas	18,060	14,082	3,977	22,02
Total	61,791	48,645	13,146	100,00

Fonte: REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (Coord.). **Contribuintes e cidadãos:** compreendendo o orçamento federal. Rio de Janeiro: FGV, 2002. p. 55.

Tabela 20: Despesas contingenciadas no Orçamento Geral da União (OGU) por áreas – Brasil
– 2003 (R\$ bilhões)

Áreas	Lei nº 10 640 (A)	Limite autorizado Decreto 4 591 (B)	Contingenciado (C) = (A) – (B)	(C)/(A) (% do corte)
Direitos humanos	0,120	0,024	0,096	80,3
Política mulheres	0,024	0,004	0,020	83,0
Combate à fome	1,757	1,722	0,035	2,0
Aqüicultura/Pesca	0,009	0,006	0,003	34,0
Educação	7,268	6,928	0,341	4,7
Saúde	24,644	23,024	1,620	6,6
Transportes	3,939	1,399	2,540	64,5
Comunicações	0,644	0,447	0,197	30,6
Meio Ambiente	0,786	0,340	0,446	56,7
Desenvolvimento Agrário	1,116	0,709	0,407	36,5
Integração Nacional	2,046	0,189	1,857	90,8
Turismo	0,346	0,122	0,224	64,7
Cidades	2,201	0,326	1,875	85,2
Demais áreas	17,173	12,713	4,459	26,0
Total	62,073	47,953	14,120	22,7

Fonte: REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (Coord.). **O orçamento público e a transição do poder**. Rio de Janeiro: FGV, 2003. p. 30.

Tabela 21: Despesas contingenciadas no Orçamento Geral da União (OGU) por áreas – Brasil
– 2004 (R\$ bilhões)

Áreas	Lei nº 10 837 (A)	Limite autorizado Decreto 4 992 (B)	Contingenciado (C) = (A) – (B)	(C)/(A) (% do corte)
Des. Social e Combate à Fome	5,809	5,728	0,081	1,4
Agricultura	0,812	0,640	0,172	21,2
Educação	6,304	5,674	0,630	10,0
Previdência	1,385	1,286	0,099	7,1
Saúde	29,776	29,006	0,770	2,6
Trabalho	0,824	0,650	0,174	21,1
Transportes	3,026	2,332	0,694	22,9
Cultura	0,336	0,189	0,147	43,7
Meio Ambiente	0,473	0,401	0,072	15,2
Desenvolvimento Agrário	1,070	1,006	0,064	6,0
Esportes	0,349	0,183	0,166	47,6
Defesa	4,250	4,140	0,110	2,6
Integração Nacional	1,403	0,759	0,644	45,9
Turismo	0,462	0,208	0,254	55,0
Cidades	1,368	0,512	0,856	62,6
Demais áreas	9,175	8,108	1,067	11,6
Total	66,822	60,822	6,00	9,0

Fonte: REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (Coord.). **Disciplina fiscal e qualidade do gasto público: fundamentos da reforma orçamentária**. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 43.

De outro lado, no caso de melhoria do ambiente macroeconômico, e, portanto, do comportamento das principais nas principais variáveis econômicas – PIB, câmbio, taxa de juros e inflação, – que podem se traduzir em melhoria da arrecadação tributária líquida de transferências constitucionais para Estados e Municípios, o governo pode editar decretos de descontingenciamento, ou, o que significa a mesma coisa, desbloquear alguns gastos. Em 2004, por exemplo, o governo federal editou três decretos de descontingenciamento, justificando-os pelo bom desempenho apresentado pela economia naquele ano, sem colocar em risco o cumprimento da meta de superávit fiscal primário estabelecida.

Embora se tratem de despesas discricionárias do ponto de vista conceitual, o resultado dos seus contingenciamentos compromete a oferta de diversas políticas públicas. Em função do estreito espaço que ocupam dentro do OGU, em torno de 10 % do total da despesa conforme indicado na tabela 14, o manejo de suas despesas para garantir as metas de superávits fiscais parece indicar seu esgotamento como elemento de ajuste, a não ser que se reveja o nível de vinculações das receitas a determinados gastos.

c) O aumento de “restos a pagar”

Concomitante aos decretos de contingenciamentos, o governo federal – com o objetivo de garantir a obtenção das metas do superávit fiscal primário – tem adotado, também, pelo lado das despesas, a prática de postergar o pagamento de despesas já liquidadas, transferindo seus pagamentos para os exercícios seguintes, o que significa fazer um controle direto na “boca do caixa” no processo de liberação de recursos. Como já foi apontado na seção 4, este elemento descaracteriza a periodicidade da lei orçamentária, além de dificultar a execução orçamentária a partir do seu excessivo uso, pois implica destinação da receita do orçamento do exercício para o pagamento de despesas ocorridas em exercícios passados.

Com o propósito de confirmar esta prática, a tabela 22 mostra a execução de “restos a pagar” de 1999 a 2004, por grupos de despesa. Percebe-se que para os grupos de despesas obrigatórias, como pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida, não se registram transferências relevantes de “restos a pagar” de um exercício financeiro para o outro, enquanto para os investimentos públicos e inversões financeiras – que são despesas de

cunho discricionário – são elevadas essas transferências de um exercício financeiro para o outro. Este crescimento, que tem-se observado na rubrica dos “restos a pagar” no grupo das despesas discricionárias, obedece aos mesmos critérios que balizam os decretos de contingenciamentos desse período, confirmando o fato de que as decisões sobre o gasto público do governo federal não têm se pautado por objetivos de política econômica, voltados para o desenvolvimento do país, mas apenas pelo *status* de cada despesa em sua estrutura orçamentária.

Tabela 22: Acompanhamento de “restos a pagar” pagos do Orçamento Geral da União (OGU)
Brasil – 1999–2004

Grupo de Natureza da Despesa	“Restos a pagar” pagos do OGU (R\$ bilhões)					
	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Pessoal e Encargos Sociais	0,12	0,43	0,79	0,45	0,34	0,41
Juros e Encargos da Dívida	0,02	0,03	0,00	0,01	..	0,02
Outras Despesas Correntes	3,11	3,80	4,49	2,86	2,78	6,10
Investimentos	2,23	3,95	7,08	1,36	1,31	3,41
Inversões Financeiras	16,31	0,61	3,20	1,32	1,24	1,21
Amortização da Dívida	0,02	0,07	0,00	..	..	0,02
Reserva de Contingência	..	..	..	..	..	..
Total	21,81	8,89	15,56	6,00	5,67	11,16

Fonte: BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. SIAFI. **Relatório de execução orçamentária do governo federal – 1999**. Brasília, 2000d.

_____. **Relatório de execução orçamentária do governo federal – 2000**. Brasília, 2001d.

_____. **Relatório de execução orçamentária do governo federal – 2001**. Brasília, 2002c.

_____. **Relatório resumido da execução orçamentária do governo federal e outros demonstrativos – 2002**. Brasília, 2003f.

_____. **Relatório resumido da execução orçamentária do governo federal e outros demonstrativos – 2003**. Brasília, 2004e.

_____. **Relatório resumido da execução orçamentária do governo federal e outros demonstrativos – 2004**. Brasília, 2005g.

Nota: (a) Valores inscritos num ano e pagos no ano subsequente, sendo que os valores desta tabela se referem aos “restos a pagar” inscritos nos respectivos anos. (b) Em 2005, os valores executados estão acumulados até 29/10/2005. (c) Os “restos a pagar” de 1999, 2000, 2001, 2002, 2003 são referentes aos não processados, os quais representam mais de 90 % do total dos “restos a pagar”, enquanto os de 2004 já são totais. (d) Sinal convencional utilizado: .. não se aplica dado numérico.

Ao analisar os números da tabela 22, nota-se que, embora tenha apresentado uma queda de R\$ 21,8 bilhões em 1999 para R\$ 11,2 bilhões em 2004 no volume de “restos a

pagar” pagos, é possível constatar que esta prática se encontra no limite da contribuição do ajuste fiscal implementado a partir de 1999. Esta constatação baseia-se em dois pontos: (1º) no estreito espaço que este procedimento oferece, por ser uma exceção em meio a um quadro de forte crescimento das despesas obrigatórias que exigem, em grande parte, seu pagamento, conforme a competência; e (2º) no fato de que este ato acaba piorando o resultado fiscal do orçamento do ano seguinte, devido à postergação de despesas. Além disso, este excessivo controle do gasto público na “boca do caixa”, principalmente, dos dispêndios com investimentos públicos, além de desorganizar a gestão orçamentária anual, limita o governo federal no atendimento das políticas necessárias para o desenvolvimento econômico e, portanto, na criação das condições requeridas para a correção dos desequilíbrios da economia brasileira.

5.5 Alternativas e perspectivas

Até os dias atuais, embora o ajuste fiscal de 1999 tenha gerado resultados de curto prazo, ele não tem conseguido resolver o problema da elevada relação dívida pública líquida/PIB, numa situação de esgotamento de seus elementos. Diante disso, resta ao governo federal encontrar alternativas para cumprir com suas responsabilidades, e enfrentar o desafio da implementação de reformas que podem garantir a sustentabilidade intertemporal de suas finanças públicas. Essa decisão não significa abandonar o compromisso com a política de austeridade fiscal, mas visa torná-la mais consistente e resgatar o seu papel de fornecimento de políticas essenciais para o desenvolvimento econômico do país.

Além do esgotamento dos elementos do novo padrão de ajuste adotado, verifica-se que sua natureza tem gerado efeitos deletérios para as finanças públicas e para a economia do país. O receio, por um lado, do governo federal em perder receitas, tem dificultado a realização de uma reforma mais ampla na estrutura tributária, e, de outro, o sacrifício dos gastos discricionários tem impedido esta esfera de realizar investimentos necessários para remover os gargalos de infra-estrutura econômica.

Conforme Oliveira e Rezende (2005), existem dois caminhos que podem ser trilhados para remover a *camisa-de-força* em que se encontra enredado o Estado brasileiro.

Um, se refere a adoção de medidas que podem contribuir para a melhoria das finanças públicas e para a gestão orçamentária do governo federal, face à escassez de recursos e ao elevado grau de engessamento do orçamento; e, o outro, à implementação de reformas no modelo de Estado.

No primeiro caminho, o conjunto de medidas engloba: (a) a formação de Parcerias Público-Privadas (PPPs) que visa obter recursos privados para a realização de investimentos vitais para o crescimento econômico, mas que não podem ser consideradas como uma panacéia para a solução da falta de recursos públicos necessários para investimentos em infra-estrutura econômica; (b) a retirada dos gastos dos investimentos das empresas estatais do cálculo do superávit fiscal primário, cujos recursos canalizados para essa finalidade poderiam proporcionar maior crescimento da economia e aumento de arrecadação de tributos, que contribuiria para o alívio da situação fiscal e do endividamento, uma iniciativa que começou a ser contemplada no OGU de 2004; (c) a redução do grau de vinculação do orçamento, como tem aventado o atual governo, o que pode ser obtido através, por exemplo, com modificações na dimensão da DRU, mas que representa um risco ante o já caótico quadro de cobertura das políticas públicas; (d) a limitação do crescimento com gastos de custeio da máquina pública, caso haja crescimento da economia, medida que exige cuidado, pois existem gastos de custeio ligados à atividade-meio, onde pode haver espaço para cortes, e os ligados à atividade-fim, onde os gastos são partes integrante da própria atividade, e os cortes podem implicar prejuízos à oferta desses serviços; (e) a melhoria da gestão orçamentária que poderá gerar ganhos com o aumento da eficiência e eficácia do gasto público, o que exige, contudo, reduzir as incertezas e instabilidades no processo orçamentário, (f) a maior participação da sociedade na tomada de decisões públicas, como foi realizado com o PPA do governo Luiz Inácio Lula da Silva, e melhoria da transparência das ações públicas; (g) a eliminação da prática incrementalista do orçamento, que se caracteriza por alterações marginais na alocação de recursos orçamentários de um ano para o outro; e (h) a instituição de vínculos mais consistentes entre os objetivos estratégicos e as propostas orçamentárias elaboradas pelas unidades de governo.

No segundo caminho, as reformas implementadas deveriam atingir a raiz dos problemas discutidos, ou seja: (a) melhora da lei orçamentária, a partir da diminuição do seu

engessamento; (b) mudança da estrutura administrativa do Estado, tornando-o mais eficiente; e (c) reversão do modelo federativo brasileiro, na medida que poderia corrigir problemas de superposições de funções entre os entes da federação, diminuindo o desperdício dos recursos públicos. Contudo, além de complexas, essas reformas necessitam de um considerável prazo de maturação para gerarem os resultados esperados.

No âmbito das perspectivas, percebe-se que a restrição fiscal continuará nos anos seguintes sob a forma da geração de superávit fiscal primário, visando controlar o crescimento da dívida líquida do setor público. Em relação ao orçamento de 2005, confirma-se, nesse sentido, ter sido mantida a mesma tônica na condução de política econômica. Aprovado pelo Congresso Nacional com o valor de R\$ 1,640 trilhão, R\$ 20 bilhões acima da proposta orçamentária a ele enviada pelo Poder Executivo, o OGU sofreu, logo no início do ano passado, um corte da ordem de R\$ 15,9 bilhões através do decreto de contingenciamento nº 5 379.

A meta estabelecida na LDO de 2005 de superávit fiscal primário era de 4,25 % do PIB, mas, em função do rigor da gestão orçamentária ao longo desse ano, essa economia de recursos alcançou 4,84 % do PIB, o que significou uma economia do setor público consolidado de R\$ 93,50 bilhões. Deste total, o governo central (governo federal, Banco Central do Brasil e INSS) foi responsável por R\$ 55,74 bilhões, equivalentes a 2,88 % do PIB; os governos estaduais por R\$ 17,19 bilhões, ou 0,89 % do PIB; os governos municipais por R\$ 4,13 bilhões, ou 0,21 % do PIB; e as empresas estatais por R\$ 16,44 bilhões, ou 0,85 % do PIB (CRUZ, 2006, p. B1). Sem dúvida, uma economia considerável, mas que foi feita às custas do abandono das estradas, hospitais, universidades, entre outras áreas relevantes. Entretanto, repetindo o comportamento dos anos anteriores, esse esforço fiscal não resolveu o problema, pois os juros da dívida pública alcançaram R\$ 157,14 bilhões em 2005, ou seja, os juros excederam o superávit fiscal primário em R\$ 63,64 bilhões (RIBEIRO, 2006, p. A3).

Uma outra evidência que comprova a continuidade dessa política de austeridade fiscal, é a permanência do *modus operandi* da política fiscal. Os dados da execução orçamentária de 2005 mostram que enquanto as despesas obrigatórias alcançaram altos índices de realização, devido às suas características, as discricionárias ficaram

novamente com índices reduzidos. De fato, as despesas obrigatórias com pessoal e encargos sociais, os juros e encargos da dívida, e outras despesas correntes (que englobam as transferências aos Estados e Municípios e os benefícios previdenciários) atingiram índices em torno de 90 % de execução. Destaca-se que o valor pago com juros e encargos da dívida foi de R\$ 88,9 bilhões, valor superado apenas por aquele pago em 1999. Em contrapartida, os investimentos públicos, autorizados no OGU, contaram com apenas R\$ 6 bilhões (o menor valor pago nos últimos anos), que correspondem a pouco mais de 25 % de realização da dotação autorizada de pouco mais de R\$ 23 bilhões, que é um nível já reduzido para as carências existentes. Já as inversões financeiras também alcançaram um índice pouco superior a 54 %, repetindo o comportamento dos anos anteriores, cujo montante pago de R\$ 18,9 bilhões também é o menor do período. Em contrapartida, o valor pago com amortização da dívida pública federal foi de R\$ 547,9 bilhões, este também superior aos montantes pagos nos anos anteriores (tab. 23).

Tabela 23: Execução por grupo de natureza da despesa (GND) do Orçamento Geral da União (OGU) – Brasil – 2005

Grupo de Natureza da Despesa	OGU (R\$ bilhões)			
	Dotação autorizada (A)	Empenhado (B)	Pago (C)	(C)/(A) %
Pessoal e encargos sociais	101,64	94,83	94,01	92,5
Juros e encargos da dívida	110,84	89,86	88,86	80,2
Outras despesas correntes	340,93	335,47	318,49	93,4
Investimentos	23,42	17,45	5,97	25,5
Inversões financeiras	34,49	22,14	18,89	54,8
Amortização da dívida	1.004,08	549,16	547,91	54,6
Reserva de contingência	18,83	0,00	0,00	0,00
Total	1.634,23	1.108,91	1.074,13	65,7

Fonte: CONTAS ABERTAS. **Orçamento Geral da União – 2005**: relatórios prontos. São Paulo: Uol, 2006.

Além disso, para a frustração de muitos brasileiros, que esperavam do governo Luiz Inácio Lula da Silva uma política econômica alternativa, foi aventada, no meio do ano de 2005, pelo ministro de Planejamento, Orçamento e Gestão – Paulo Bernardo Silva – a possibilidade de começar a trabalhar com a meta de superávit nominal zero a ser alcançada no prazo de cinco ou seis anos. Essa proposta, lançada em discussão pelo deputado federal Antonio Delfim Netto, além de difícil materialização, é considerada até mesmo por muitos no

próprio governo federal como politicamente inviável, à medida que dependeria de mudanças constitucionais a serem aprovadas pelo Congresso Nacional, pois implicariam em cortes nas áreas de saúde, educação entre outras (SOUZA; PATU, 2005, p. B1). Para os que apóiam essa medida, as vantagens dessa nova proposta seriam: (a) a necessidade de financiamento do setor público passaria a ser zero, e, portanto, o governo não precisaria refinancear parte da sua dívida; e (b) isto propiciaria uma diminuição da taxa Selic, à medida que diminuiria o *componente risco derivado da incerteza quanto a solvência da dívida pública*, abrindo possibilidade para a redução da carga tributária, a elevação dos investimentos e a promoção do crescimento econômico. Entretanto, em relação à segunda vantagem, para Lopreato (2005), essa afirmação apóia-se em hipóteses teóricas controversas e de difícil confirmação empírica, além de que a diminuição de vinculações e do pagamento de despesas obrigatórias fere os interesses da população de baixa renda e dos governos subnacionais, os quais teriam de abrir mão de recursos certos em nome da vaga promessa de que o pagamento de juros e amortizações favorecerá a solvência intertemporal da dívida pública.

Complementando o rol das alternativas e abrindo o leque das perspectivas, duas hipóteses diferentes de política econômica tornam-se relevantes, exigindo, no mínimo, uma reflexão sobre os seus respectivos conteúdos e implicações. Uma está relacionada à composição do superávit primário, ou seja, diz respeito à gestão fiscal, e a outra à mudança do foco da própria política econômica.

Na primeira, presume-se a continuidade do modelo econômico vigente, em que o governo continuaria prisioneiro do compromisso com o pagamento de juros, mas seria alterado o padrão de ajuste fiscal adotado a partir de 1999. Nesse caso, sem entrar no mérito dos benefícios e malefícios do crescimento do superávit primário, o objetivo é o de melhorar sua composição. Sobre esse assunto e avaliando as possibilidades do superávit fiscal primário ser ainda maior em 2006, para Prates (apud LAMUCCI, 2005, p. A3), o mais importante é a mudança na qualidade do ajuste fiscal, no qual destaca ser melhor: (a) cortar gastos de custeio; (b) aumentar os investimentos; e (c) reduzir a carga tributária; que, no conjunto, é o oposto do que vem sendo feito nos últimos anos. A implicação desse novo *mix* para economia seria o maior impacto sobre o crescimento econômico.

Em relação à segunda, contempla-se a mudança no caráter ortodoxo da política econômica, que passaria a priorizar, também, a diminuição progressiva da taxa de juros interna (taxa Selic) a partir do relaxamento da meta de inflação até o patamar da taxa de juros externa. Como exemplo desta mudança, Carneiro (2005) aponta que com uma taxa de juros nominal da ordem de 14,5 % e real de 8 % ao ano, o superávit fiscal primário de 4,25 % do PIB poderia produzir uma trajetória de declínio da relação dívida pública líquida/PIB, de modo mais rápido do que tentam fazer atualmente. Para Lopreato (2005), mesmo sem deixar o controle sobre os gastos de custeio do governo federal, ou seja, sem abandonar o compromisso com o ajuste fiscal, é importante questionar a condução conservadora da política monetária e o custo abusivo dos juros sobre a política fiscal. Segundo o argumento deste autor, a revisão do atual modelo de meta de inflação, abriria espaço para a queda da taxa de juros e dos gastos financeiros da União, criando condições para eliminar de forma mais rápida o déficit nominal. Como implicação dessa mudança, os superávits fiscais primários poderiam acomodar o pagamento de juros com mais facilidade, o que aliviaria a execução orçamentária, diminuindo os sacrifícios impostos à sociedade e à economia brasileiras. Caso contrário, a prioridade de cortar gastos correntes discricionários e não a carga de juros demonstra uma escolha conservadora, ou seja, continuar o atendimento de interesses do capital financeiro.

O fato é que para recuperar o orçamento público federal como instrumento de política governamental, que opera em prol do desenvolvimento, torna-se necessário romper e modificar o atual padrão de ajuste fiscal, que limita suas possibilidades neste campo e transforma-o numa ficção. As alternativas que têm sido apresentadas para isto – apesar de complexas em sua maturação e de difícil aceitação pelo pensamento ortodoxo – indicam que não existe apenas um modelo macroeconômico de ajuste e que há outros caminhos para que o país possa conciliar austeridade fiscal com desenvolvimento econômico.

6 CONCLUSÃO

O desenvolvimento deste trabalho centrou-se na análise do processo de limitação do orçamento público federal nas funções de instrumento de planejamento e de desenvolvimento econômico ao longo da década de 1990, cuja situação se mantém atualmente. Embora tenha adquirido melhores condições de funcionamento, nesse mesmo período, as quais foram possibilitadas pela maior organização da sua estrutura e aumento de eficiência das suas funções a partir das mudanças contempladas pela Constituição Federal de 1988, com a estabilização monetária alcançada pelo Plano Real, com o rigor da gestão fiscal exigido pela LRF e da mudança das regras da participação do Congresso Nacional depois da CPI do Orçamento, o OGU viu essas melhorias serem neutralizadas, em função do padrão de ajuste fiscal implementado no início da década passada e aprofundado nos anos seguintes.

Constatou-se que a origem dessa restrição está nas modificações introduzidas na Constituição Federal de 1988 no campo do federalismo fiscal e dos direitos sociais, as quais procuraram aumentar a descentralização tributária e a oferta de políticas públicas. Porém, o arranjo estruturado não condicionou a correspondente descentralização de encargos e implantação de mecanismos de cooperação intergovernamental, criando um impasse na federação. Esse quadro provocou uma reação do governo federal, que, ao invés de tentar solucionar o cerne desse problema, optou por adotar um determinado padrão de ajuste fiscal durante a década de 1990, com a intenção de capacitá-lo a responder às novas responsabilidades que lhe foram atribuídas. Esta escolha foi determinante para a natureza do ajuste que seria sustentado ao longo da década passada, cujos pilares foram mantidos com o programa de estabilização monetária de 1994, e intensificado com a sua estruturação em 1999 por exigência do novo modelo econômico implementado naquele ano.

No governo federal, essa estruturação, que amplifica e aprofunda o padrão de ajuste que já vigorava desde o início da década de 1990, significou maior aumento de impostos e mais diminuição de gastos discricionários para que pudesse atingir as metas de superávits fiscais primários, cuja economia de recursos tem correspondido à maior contribuição do setor público consolidado. Embora o objetivo principal desse esforço fiscal seja o de diminuir a relação dívida pública líquida/PIB, esses superávits demonstraram ser

do OGU continuar a ser manejado como instrumento de ajuste fiscal, se este continuar exigindo esforços adicionais.

Todavia, os dados do exercício de 2005 demonstram que a condução da política econômica não somente permaneceu invariável, como se apresentou mais rigorosa no respeito à política de austeridade fiscal, pois o orçamento público federal continuou amarrado com o compromisso de geração de superávits fiscais primários, enquanto a dívida pública permaneceu sendo o principal problema macroeconômico do país. Contudo, como este trabalho apontou, há outras alternativas que podem contribuir para retirar do Estado esta *camisa-de-força* em que se encontra enredado, exigindo-se menos sacrifício da sociedade brasileira.

Ao obter amparo na LRF, os contingenciamentos de gastos orçamentários discricionários criaram um *trade-off* entre a legitimidade das despesas públicas consignadas no orçamento público federal e os seus bloqueios a partir do ajuste fiscal de 1999. Apesar de que estes cortes realizados durante a execução orçamentária do OGU possam gerar resultados positivos nas contas do governo federal da perspectiva da gestão fiscal, essa prática desorganiza sua execução e diminui a legitimidade e a transparência na definição dos gastos desse orçamento, em função de ser uma atitude unilateral do Poder Executivo, que distorce o orçamento discutido e aprovado no Congresso Nacional.

Constatou-se, assim, que o orçamento público federal teve suas condições de funcionamento desorganizadas e suas funções de instrumento de planejamento e de desenvolvimento econômico restringidas, em sua essência, com a adoção do padrão de ajuste fiscal implementado ao longo da década de 1990, cuja situação agravou-se a partir da sua estruturação de 1999. Esta, além de não obter êxito no controle do crescimento da dívida pública, pois a política fiscal tornou-se uma variável passiva no modelo econômico, e os superávits fiscais primários tornaram-se um fim em si mesmo, transformou o OGU numa peça de ficção. Para resgatar esses papéis do OGU, torna-se necessário mudar o padrão de ajuste fiscal vigente, deslocando o seu foco da visão meramente contábil para o enfrentamento das questões que estão na origem dos desajustes existentes, possibilitando-o recuperar sua

capacidade efetiva de investimentos e voltar a ser o verdadeiro espaço de definição de prioridades públicas.

REFERÊNCIAS

- BACHA, Carlos José Caetano. O setor governo. In: _____. **Macroeconomia aplicada à análise da economia brasileira**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2004. Cap. 5, p. 133–149.
- BALEEIRO, Aliomar. Orçamento. In: _____. **Uma introdução à ciência das finanças**. 15. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 1997. Parte 4, p. 409-455.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório anual 2002**. Brasília, 2003. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>. Acesso em: 4 nov. 2005.
- _____. **Relatório anual 2003**. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>. Acesso em: 4 nov. 2005.
- _____. **Relatório anual 2004**. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>> . Acesso em: 4 nov. 2005.
- BATISTA JR., Paulo Nogueira. Vulnerabilidade externa da economia brasileira. **Estudos Avançados**, São Paulo: Universidade de São Paulo, v. 16, n. 45, maio/ago. 2002. p. 173–185.
- _____. Vulnerabilidade externa e crescimento econômico. In: PAULA, João Antônio de (Org.). **A economia política da mudança: os desafios e os equívocos do início do governo Lula**. Belo Horizonte: Autêntica, 2003. p. 245–251.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; ALMEIDA, Júlio Gomes de. Plano real: do sucesso aos impasses. In: **Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. Cap. 8, p. 361– 403.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; CARNEIRO, Ricardo. O paradoxo da credibilidade. **Política Econômica em Foco**, Campinas, n. 2, p. 1 – 10, set./dez. 2003. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br>> . Acesso em: 21 fev. 2005.
- BIASOTO JÚNIOR, Geraldo. Limites e sustentabilidade da política fiscal. **Política Econômica em Foco**, Campinas, n. 1, p. 73–92, maio/ago. 2003. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br>> . Acesso em: 21 fev. 2005.

BIASOTO JÚNIOR, Geraldo. O crescimento como condição da sustentabilidade fiscal. **Política Econômica em Foco**, Campinas, n. 4, p. 92–107, maio/out. 2004. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br>>. Acesso em: 21 fev. 2005.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000a. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 5 maio 2005.

_____. **Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 10 707**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2004 e dá outras providências. Brasília, 2003a. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 10 dez. 2005.

_____. **Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 10 934**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2005 e dá outras providências. Brasília, 2004a. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 10 dez. 2005.

_____. **Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 11 178**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2006 e dá outras providências. Brasília, 2005a. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 10 dez. 2005.

_____. **Lei Orçamentária Anual nº 9 789**. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1999. Brasília, 1999. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 5 maio 2005.

_____. **Lei Orçamentária Anual nº 9 969**. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 2000. Brasília, 2000b. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 5 maio 2005.

_____. **Lei Orçamentária Anual nº 10 171**. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 2001. Brasília, 2001a. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 5 maio 2005.

_____. **Lei Orçamentária Anual nº 10 407**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2002. Brasília, 2002a. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 5 maio 2005.

_____. **Lei Orçamentária Anual nº 10 640**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2003. Brasília, 2003b. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 5 maio 2005.

BRASIL. **Lei Orçamentária Anual nº 10 837**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2004. Brasília, 2004b. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 5 maio 2005.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. **Parecer final sobre o projeto de lei nº 17, de 2000–CN, mensagem nº 790, de 2000–CN – Nº 1.224, de 2000, na origem, que “Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2001”**. Brasília: Congresso Nacional, 2000c. V. 1. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 28 nov. 2005.

_____. **Parecer preliminar ao PL nº 32, de 2001. Proposta orçamentária para 2002**. Brasília, 2001b. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 27 nov. 2005

_____. **Parecer preliminar ao PL nº 31, de 2003. Proposta orçamentária para 2004**. Brasília, 2003c. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 27 nov. 2005

_____. **Parecer preliminar ao projeto de lei orçamentária para 2006. PL nº 40, de 2005–CN**. Brasília, 2005b. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 9 fev. 2006.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 36. ed. atual. e ampl., São Paulo: Saraiva, 2005c.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento MTO–02**: instruções para elaboração da proposta orçamentária da União para 2005 – orçamentos fiscal e da seguridade social. Brasília, 2004c. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 7 jun. 2005.

_____. **Orçamento da União – exercício financeiro 2002**: projeto de lei orçamentária. Brasília, 2001c. V. 1. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 30 nov. 2005.

_____. **Orçamento da União – exercício financeiro 2003**: projeto de lei orçamentária. Brasília, 2002b. V. 1. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 30 nov. 2005.

_____. **Orçamento da União – exercício financeiro 2004**: projeto de lei orçamentária. Brasília, 2003d. V. 1. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 30 nov. 2005.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamento da União – exercício financeiro 2006: projeto de lei orçamentária**. Brasília, 2005d. V. 1. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 2 dez. 2005.

BRASIL. Secretaria da Receita Federal. **Estudos tributários 11 – carga tributária no Brasil – 2002** Brasília, 2003e. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 4 dez. 2005.

_____. **Estudos tributários 13 – carga tributária no Brasil – 2003**. Brasília, 2004d. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 29 nov. 2005.

_____. **Estudos tributários 14 – carga tributária no Brasil – 2004**. Brasília, 2005e. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 29 nov. 2005.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. SIAFI. **Despesa da União por grupo – orçamentos fiscal e da seguridade social**. Brasília, 2005f. Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 14 nov. 2005.

_____. **Relatório de execução orçamentária do governo federal – 1999**. Brasília, 2000d. Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 2 nov. 2005.

_____. **Relatório de execução orçamentária do governo federal – 2000**. Brasília, 2001d. Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 2 nov. 2005.

_____. **Relatório de execução orçamentária do governo federal – 2001**. Brasília, 2002c. Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 2 nov. 2005.

_____. **Relatório resumido da execução orçamentária do governo federal e outros demonstrativos – 2002**. Brasília, 2003f. Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 31 out. 2005.

_____. **Relatório resumido da execução orçamentária do governo federal e outros demonstrativos – 2003**. Brasília, 2004e. Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 31 out. 2005.

_____. **Relatório resumido da execução orçamentária do governo federal e outros demonstrativos – 2004**. Brasília, 2005g. Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 31 out. 2005.

CARNEIRO, Ricardo. A estabilidade inflacionária: o Plano Real. In: _____. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX**. São Paulo: UNESP, 2002. Cap. 10, p. 357-398.

_____. O pacto conservador. **Política Econômica em Foco**, Campinas, n. 5, p. 1-4, nov./2004-abr./2005, 2005. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br>>. Acesso em: 2 dez. 2005.

CARVALHO, Carlos Eduardo. Dívida pública: um debate necessário. In: SICSÚ, João; PAULA, Luiz Fernando de; MICHEL, Renaut (Org.). **Novo-desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005. p. 379-399.

CONTAS ABERTAS. **Orçamento Geral da União – 2005: relatórios prontos**. São Paulo: Uol, 2006. Disponível em: <<http://www.contasabertas.uol.com.br>>. Acesso em: 23 jan. 2006.

COUTINHO, Maurício C. A política econômica do novo governo. In: PAULA, João Antônio (Org.). **A economia política da mudança: os desafios e os equívocos do início do governo Lula**. Belo Horizonte: Autêntica, 2003. p. 63-69.

CRUZ, Ney Hayashi da. Aperto fiscal ultrapassa meta em R\$ 11 bi. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 31 jan. 2006. p. B1.

GIACOMONI, James. Bases normativas do plano plurianual: análise das limitações decorrentes da ausência de lei complementar. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 38 (1), p. 79-91, jan./fev., 2004.

_____. **Orçamento público**. 13. ed. ampl. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2005.

GIAMBIAGI, Fábio. Estabilização, reformas e desequilíbrios macroeconômicos: os anos FHC (1995 – 2002). In: GIAMBIAGI, Fábio et al. **Economia brasileira contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 166-195.

GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de; TONETO JÚNIOR, Rudinei. Transformações econômicas nos anos recentes. In: _____. **Economia brasileira contemporânea**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2004. Parte 4, p. 461-466.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

LAMUCCI, Sérgio. Gasto maior ou superávit extra, o dilema de 2006. **Jornal Valor Econômico**. São Paulo, 25 nov. 2005. p. A3.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Perdido II: o fisiologismo, se subiu, ninguém sabe, ninguém viu. **Revista Insight Inteligência**, Rio de Janeiro, out./dez. 2001.

_____. Perdido III: últimas mordidas. **Revista Insight Inteligência**, Rio de Janeiro, jan./mar. 2002.

LOPREATO, Francisco Luiz C. Rumos da política fiscal. **Política Econômica em Foco**, Campinas, n. 5, p. 5-7, nov./2004-abr./2005, 2005. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br>>. Acesso em: 2 dez. 2005.

LUQUE, Carlos Antonio; SILVA, Vera Martina da. A Lei de responsabilidade na gestão fiscal: combatendo falhas de governo à brasileira. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 24, n. 3 (95), jul./set. 2004.

MACHADO Jr., José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 comentada**. 27. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: IBAM, 1996.

O'CONNOR, James. **USA: a crise do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Autoritarismo e crise fiscal no Brasil (1964-1984)**. São Paulo: Hucitec, 1995.

_____. **Economia e política das finanças públicas: uma abordagem crítica da teoria convencional, à luz da economia brasileira**. Belo Horizonte: s. n. , 2001. Versão preliminar.

_____. **Reforma tributária: abrindo caminhos para o crescimento e para o fortalecimento da federação**. Belo Horizonte: s. n. , 2004.

_____. **Escolhas orçamentárias: a dimensão macroeconômica**. Belo Horizonte: s. n. , 2005. Versão Preliminar.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de; REZENDE, Fernando. O estado e a federação. In: REZENDE, Fernando; TAFNER, Paulo **Brasil: o estado de uma nação**. Rio de Janeiro: IPEA, 2005. Cap. 7, p. 253-283.

PAULANI, Leda Maria. Sem esperança de ser país: o governo Lula, dezoito meses depois. In: SICSÚ, João; PAULA, Luiz Fernando de; MICHEL, Renaut (Org.). **Novo-desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005. p. 49-75.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TIMBÓ, Maria Zulene Farias; ROSA, Maria Berenice. **Contabilidade pública: uma abordagem da administração financeira pública**. 8. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2004.

PRZEWORSKY, Adam. O governo do capital. In: _____. **Estado e economia no capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995. Parte 3, p. 87-123.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (Coord.). **Contribuintes e cidadãos: compreendendo o orçamento federal**. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

_____. **O orçamento público e a transição do poder**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

_____. **Disciplina fiscal e qualidade do gasto público: fundamentos da reforma orçamentária**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

RIBEIRO, Alex. Superávit primário atinge 4,84 % do PIB e fica R\$ 11,4 bilhões acima da meta. **Jornal Valor Econômico**, São Paulo, 31 jan. 2006. p. A3.

SAMPAIO Jr., Plínio de Arruda. Banco Central: independente de quem, cara pálida! **Jornal do Cofocon**, Brasília, ano 7, n. 28, p. 11, 2005.

SICSÚ, João. Rumos e definições da política econômica brasileira: do plano A de FHC para o plano A + de Lula. In: PAULA, João Antônio de (Org.). **A economia política da mudança: os desafios e os equívocos do início do governo Lula**. Belo Horizonte: Autêntica, 2003. p. 87-107.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

SOUZA, Leonardo; PATU, Gustavo. Palocci vê chance para aprofundar aperto. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 17 jun. 2005. p. B1.