

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação
Coordenação de Biblioteca
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



ORÇAMENTO IMPOSITIVO: VIABILIDADE, CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE

Roberto Bocaccio Piscitelli
Consultor Legislativo da Área IV
Finanças Públicas

ESTUDO

OUTUBRO/2007



Câmara dos Deputados
Praça 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF



© 2007 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o autor e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

ORÇAMENTO IMPOSITIVO: VIABILIDADE, CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE.

Roberto Bocaccio Piscitelli

A exposição pública sobre a barganha política em torno da execução orçamentária e a sucessão de escândalos envolvendo a utilização de recursos dos contribuintes trouxeram para o centro das discussões o atual processo orçamentário no Brasil, fazendo com que muitas atenções se voltassem para alguns projetos há anos em tramitação, visando à adoção do chamado orçamento impositivo ou mandatório, em contraposição com o modelo concebido como meramente autorizativo, produto muito mais das características e das práticas sócio-políticas brasileiras do que propriamente de uma ordem legal ou mesmo de um corpo de doutrina que lhe dê respaldo e consistência.

A situação atual chegou a tal ponto que transformou o Congresso Nacional em mero coadjuvante, pois, não obstante o fato de o orçamento anual representar a execução pormenorizada do plano plurianual para o exercício financeiro – numa ótica de programação integrada e continuada –, e matéria orçamentária ser de competência do Poder Legislativo, o Executivo, além do poder de veto – nunca votado –, se atribuiu a prerrogativa de dispor sobre o que é efetivamente realizado. Seja por meio dos contingenciamentos de dotações, seja pela retenção dos recursos, seja pelas inscrições indiscriminadas em Restos a Pagar – por anos a fio e, muitas vezes, cancelamentos posteriores –, o Executivo arbitra, seleciona e prioriza o que o poder central e a burocracia que gravita ao seu redor estão dispostos a aceitar. A título de ilustração, em 2006 foram inscritos em Restos a Pagar R\$ 37 bilhões; dos inscritos ao final de 2005, 33% foram cancelados em 2006.

Vale notar, ademais, que esse jogo se realiza no terreno limitado principalmente pelas chamadas emendas parlamentares, insignificante fatia do bolo orçamentário, expressão daqueles interesses mais localizados e específicos dentro da área de atuação e influência de cada deputado ou senador, que, por outro lado, é a instância final das aspirações daqueles segmentos do eleitorado que dificilmente teriam espaço numa disputa mais ampla e abstrata, onde só têm lugar os maiores valores, as grandes obras, os projetos nacionais. Para o orçamento de 2008, estão reservados R\$ 11,59 bilhões para as emendas parlamentares, quando só as receitas primárias estimadas somam R\$ 682,8 bilhões.

Numa análise semântica da legislação, observa-se, da leitura do § 8º do art. 165 da Constituição, que, ao se referir à lei orçamentária anual, o legislador utilizou-se das expressões *previsão* da receita e *fixação* da despesa. O vocábulo *autorização* figurou para a abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito. Se por um lado *previsão* ou *estimativa* da receita soam adequados quanto à probabilidade de sua realização, é verdade que *fixação* não parece apropriado, salvo na acepção de que existe um *teto* para a despesa, um limite, além do qual a abertura ou a complementação de créditos dependeriam de novas autorizações. A autorização, por outro lado, *circunscreve* a despesa à sua finalidade, à sua natureza, ao seu objeto predeterminados, pois ao gestor público não se confere a faculdade de fazer o que não está proibido, e, sim, a responsabilidade de executar o que está determinado. Dentro de estritos limites da discricionariedade, cabe-lhe avaliar a conveniência e a oportunidade de fazer ou deixar de fazer alguma coisa. Ocorre que o pressuposto, na execução orçamentária, é o de perseguir *metas* de arrecadação e cumprir *compromissos* consubstanciados na realização de obras e serviços, com base nas dotações discutidas e aprovadas, e nos recursos disponibilizados. E talvez esse seja o ponto crucial: o *compromisso* hoje atribuído ao dirigente e a *prestação de contas* que lhe é exigida têm uma feição nitidamente financeira, formal, e não a materialização de uma obrigação com o contribuinte, a concretude das ações realizadas, da execução física, da substância do atendimento das necessidades expressas no plano de trabalho, selado pelo sistema de representação política.

Por outro lado, a acomodação ao atual *status*, além, de favorecer o *establishment* de qualquer governo, tem sido conveniente para o baixo clero e os interesses paroquiais, que se beneficia com a negociação permanente, com a negociação das migalhas que consolidam o poder local, que asseguram o continuísmo do sistema partidário e eleitoral de vigência secular, desvinculado de qualquer conteúdo ideológico ou programático. Neste sentido, é oportuno assinalar que a lei complementar prevista no § 9º do art. 165 já poderia ter sido aprovada desde 1988, e teria explicitado as questões mais relevantes em matéria orçamentária e financeira, algumas das quais, aliás, foram indevidamente abrigadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Deste modo, a velha Lei nº 4.320, de 1964, continua em pleno vigor, recepcionada com *status* de lei complementar, e – diga-se de passagem – cumpriu muito bem o seu papel durante mais de quatro décadas, mas é sem dúvida insuficiente para os tempos atuais. Em seu art. 22, inc. III, refere-se às *estimativas* de receita e despesa, à receita *prevista* e *arrecadada*, e à despesa *realizada* (do exercício anterior), *fixada* (do exercício em curso) e *prevista* (do próximo exercício). Muito sabiamente, entretanto, aquele legislador, ao tratar do controle da execução orçamentária, estabeleceu que ele compreende o cumprimento do programa de trabalho, expresso em termos monetários **e em termos de realização de obras e prestação de serviços.**

Dentro de uma visão abrangente e integrada do processo orçamentário, talvez o mais apropriado seria dizer que, ao aprovar-se o orçamento anual, está-se *autorizando* o Estado a arrecadar os recursos necessários e suficientes para atender as necessidades da população, nos termos do papel que esta lhe atribuiu, no cumprimento do mandato recebido. No

desempenho desse papel, o governo pode ser mais ou menos eficiente, mas, a rigor, teria de se justificar, ou fundamentar as razões da impossibilidade de abandonar os objetivos e as metas acordados ou retardar seu alcance, e, no limite, obter a concordância do Legislativo para cancelar, suspender ou atrasar a realização dos programas, pois a decisão unilateral de escolher ou priorizar atividades ou projetos é uma inegável usurpação dos poderes constitucionais do Parlamento, que, historicamente, passa a existir como um freio e para dar um contorno às iniciativas e às ações do Executivo, monárquico ou republicano, no presidencialismo ou no parlamentarismo.

Um falso ou conveniente entendimento do que se convencionou denominar impositivo ou mandatório parece estar por trás do discurso dominante. Em outras palavras: orçamento impositivo não é o que se tem de executar a qualquer pretexto, sem qualquer flexibilidade; não é imutável; não é inexorável; não é uma camisa-de-força. *Impositivo* quer dizer que é, que deve ser aquele, e não outro, e aquele, na concepção programática, é o necessário e suficiente para o que foi definido como tendo de ser feito. Não há sentido em cobrar uma soma de recursos dos contribuintes com determinada finalidade e não realizar o serviço, pois isso é um tipo de logro, como em qualquer relação bilateral.

Não procedem, assim, as críticas sobre a inviabilidade do orçamento impositivo, a pretexto de que a insuficiência de recursos poderia levar o Estado a uma situação menos razoável ou responsável na sua gestão financeira. A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a LRF, a propósito do assunto, previu a limitação de empenho e movimentação financeira na hipótese de a realização da receita não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal, até o restabelecimento da receita prevista. Este dispositivo, aliás, não impede que, nos termos da própria Lei, o pagamento do serviço da dívida continue a ser efetuado. (Afinal, credores são todos os contribuintes, os cidadãos.) Quadrimestralmente, o Poder Executivo deverá demonstrar e avaliar o cumprimento das metas, em audiência pública na Comissão Mista de Orçamento (e equivalentes nos Estados e Municípios art. 9º e §§ 1º, 2º e 4º). Paralelamente, a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional de qualquer ente da Federação constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal (art. 11, *caput*).

No mesmo sentido, o estrito rigor na execução orçamentária também está caracterizado nas condições para renúncia de receita (art. 14 e parágrafos), geração da despesa (art.s 15 e 16 e parágrafos) e em relação às despesas obrigatórias de caráter continuado (art. 17 e parágrafos).

Afinal, as medidas de restrição não podem – ou não devem ser – a regra. Nos termos da LRF, por exemplo, o relatório resumido da execução orçamentária deve conter as justificativas para a hipótese de limitação de empenho e a frustração de receitas, especificando-se, inclusive, as medidas de combate à sonegação e à evasão fiscal, adotadas e a adotar, e as ações de fiscalização e cobrança (art. 53, § 2º). Vai no mesmo sentido o relatório de gestão fiscal do último

quadrimestre, que deve destacar as despesas não inscritas em Restos a Pagar por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados (art. 55, inc. III, 4). A prestação de contas (art. 58) deverá evidenciar o desempenho da arrecadação em relação à previsão, com destaque para as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e no combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições. Além do mais, constitui obrigação do Parlamento aprovar e controlar a execução do orçamento com vistas ao cumprimento das metas estabelecidas para cada exercício. Essa fiscalização é atribuição também do Tribunal de Contas, do Ministério Público e até do sistema de controle interno de cada Poder. O relatório do TCU sobre as contas do governo de 2006 aponta divergências e incongruências entre as metas prioritárias – estabelecidas na LDO – e as efetivamente registradas – constantes da LOA: 30% das ações não foram acolhidas na LOA; outras, incluídas, não foram executadas.

O que não se pode confundir em toda essa discussão é a questão das características de cada tipo de despesa. É bom notar que diferentes autores adotam classificações como, por exemplo, as de despesas fixas e variáveis (estas como sendo não-regulares), ou, então, obrigatórias ou discricionárias. Entre as primeiras estão as transferências constitucionais (Fundos de Participação e programas de financiamento do setor produtivo regional), as despesas de pessoal e encargos sociais, benefícios previdenciários, as decorrentes de dívidas públicas, contratual e mobiliária, e as relacionadas com sentenças judiciais transitadas em julgado (precatórios), SUS, Lei Kandir. Há, também, as Outras Despesas Não-discricionárias, com os pagamentos relativos aos programas de seguro-desemprego e abono salarial, sentenças judiciais, complementação da União ao FUNDEF, benefícios da Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS, indenizações relativas ao Programa de Atividade Agropecuária – PROAGRO, e outras previstas no anexo de despesas obrigatórias, como pode ser o caso dos subsídios e subvenções no âmbito das Operações Oficiais de Crédito, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e as transferências destinadas a financiar programas de desenvolvimento econômico a cargo do BNDES. Boa parte das despesas de custeio é de execução obrigatória, continuada, o que tampouco chega a assegurar a sua plena realização (como é o caso dos precatórios, por exemplo).

São, portanto, as despesas discricionárias – que não decorrem de disposições constitucionais e legais – as que dependem, em maior ou menor grau, da disponibilidade adicional ou residual de recursos. Pois são justamente essas despesas que trazem a marca das metas e prioridades de cada administração. Nesse caso, cabe mais um desdobramento: as atividades e as chamadas operações especiais são enquadráveis entre as despesas discricionárias prioritárias (essenciais) e, por isso, têm preferência na alocação; os projetos, de outra parte, se inserem entre as demais despesas discricionárias e, em particular, os investimentos são os mais sacrificados. Em qualquer caso – é bom lembrar -, o caráter impositivo do orçamento disporia sobre uma pequena fração – relativa - dos recursos, como, aliás, se verifica na grande maioria dos

orçamentos domésticos e empresariais; a estrutura básica do orçamento já vem estabelecida pelo Executivo. É preciso entender, por outro lado, que muitas resistências ao caráter impositivo do orçamento são herança da época da inflação elevada e de tentativas de sua indexação, ou de um tipo de automatismo associado a uma espécie de gatilho.

O relatório preliminar sobre a proposta orçamentária para 2008 assinala que, das despesas primárias – pelo conceito de competência –, de R\$ 631,7 bilhões, as discricionárias correspondem a R\$ 129,6 bilhões. Somando-se às despesas primárias obrigatórias as despesas financeiras, obtém-se R\$ 1,223 trilhão, 90,4% dos quais pertencem aos orçamentos fiscal e da seguridade social. As despesas discricionárias correspondem a 9,6%, distribuindo-se 34,6% em saúde, 10,8% no combate à fome, 10,3% em educação, 3,2% em ciência e tecnologia, restando 41,1% para investimento e custeio (R\$ 53 bilhões).

Também é bom que se diga que não é pela persistência de um déficit nominal que parte das despesas deixa de ser executada; parcela dos juros continua sendo rolada, incorporando-se ao estoque da dívida, apesar do nível crescente de disponibilidades do Tesouro. Não obstante, o principal da dívida continua a aumentar em razão da própria política monetária, dado o enorme afluxo de moeda estrangeira atraída pelo diferencial entre os juros internos e externos, obrigando ao seu enxugamento via lançamento de novos títulos. Por outro lado, as disponibilidades do Tesouro atingiam, ao final de setembro, R\$ 288,6 bilhões.

Deste modo, o orçamento brasileiro é ficcional em virtude da falta de compromisso com a realização das despesas, isto é, das ações programadas. Mas é também ficcional tendo em vista as inúmeras alterações na composição do orçamento, ocorridas *durante* o exercício, muitas das quais independem da anuência do Legislativo e se efetuam por meio de abertura incondicional de créditos adicionais, remanejamentos de dotações, inclusive por meio de créditos extraordinários (mediante Medidas Provisórias), com cancelamentos de despesas. (Note-se que a transposição, o remanejamento ou a transferência de um programa para outro ou de um órgão para outro dependem, expressamente, de prévia autorização legislativa.)

O modelo americano – de forte influência do Congresso – contempla a chamada *rescission* – seguida desde meados dos anos 70 –, em que se exige autorização legislativa para anulação de crédito orçamentário. O Brasil poderia adotar alguns procedimentos que condicionassem as modificações na lei orçamentária à manifestação do Legislativo; ambos os Poderes teriam prazos, de proposição e aprovação/alteração/rejeição. As modificações deveriam ser fundamentadas e seus efeitos, explicitados em termos da programação física, das metas. As emendas – da Situação e da Oposição – não estariam subordinadas ao favoritismo, à barganha e à chantagem. Dificilmente, entretanto, este processo se consolidaria sem uma maior participação da sociedade civil no acompanhamento e análise da execução orçamentária, hoje praticamente nula. Isto exigiria uma postura, relações diversas das atuais, um outro tipo de compreensão, de linguagem e de evidência do orçamento público.

A atuação parlamentar, de outra parte, não poderia restringir-se ao conteúdo da programação, mas também ao ritmo, à intensidade de sua execução. Apesar do reconhecimento da necessidade de o controle financeiro situar-se no âmbito do Executivo, a programação de desembolso precisa institucionalizar-se, distribuir-se ao longo do exercício, materializar as expectativas dos agentes econômicos, com isso valorizando a própria função de planejamento. Em outras palavras, trata-se também de reduzir o poder da burocracia do governo em favor do profissionalismo do Estado, onde ele está a serviço de interesses político-partidários.

Por fim, convém restabelecer a importância do significado das reservas de contingência, que devem integrar os orçamentos precisamente para fazer face às incertezas de eventos futuros, por insuficiência de receitas ou superveniência de despesas, além de conferir à equação orçamentária razoável flexibilidade, que permita, inclusive, se as circunstâncias se revelarem favoráveis, o reforço ou a aceleração de programas já incluídos no planejamento governamental.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

PISCITELLI, Roberto Bocaccio e outros. *Contabilidade Pública*. 9ª ed. S. Paulo: Atlas, 2006. Cap. 4.

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 10ª ed. S. Paulo: Atlas, 2001. Apêndice 13.1.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. *Algumas Observações sobre Orçamento Impositivo no Brasil*. Brasília: Aslegis. In *Cadernos Aslegis*, nº 25, jan/abr 2005, p. 49-61.

NASCIMENTO, Carlos Valder. *O Orçamento Público na Ótica de Responsabilidade Fiscal: autorizativo ou impositivo?* Brasília: América Jurídica, 2002. In *Lei de Responsabilidade Fiscal – teoria e prática*, p. 25-68.

BALEEIRO, Aliomar. *Uma Introdução às Ciências das Finanças*. 15ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.