



Nota Técnica
nº
28/2013

ORÇAMENTO PLURIANUAL: A mudança necessária para a melhoria do gasto público no Brasil

ROMIRO RIBEIRO¹

NOVEMBRO/2013

Endereço na Internet: <http://www.camara.gov.br>

e-mail: conof@camara.gov.br

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados nem da COFF.
Todos os direitos reservados. É permitida a reprodução desde que citada a fonte.

¹ Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. Especialista em Administração Pública e em Processo Legislativo.



Sumário

| | | |
|-----|--|----|
| 1 | Introdução | 3 |
| 2 | Experiência internacional em orçamentação plurianual | 5 |
| 2.1 | Carry-over | 13 |
| 2.2 | Críticas ao orçamento plurianual | 14 |
| 3 | Gênese e consequências dos principais problemas do sistema planejamento-orçamento brasileiro | 15 |
| 3.1 | Créditos adicionais | 18 |
| 3.2 | Restos a pagar | 24 |
| 4 | Condições institucionais para implantar o orçamento plurianual no país | 31 |
| 5 | Sugestões para implantar a plurianualidade orçamentária | 35 |
| 5.1 | O conceito de Dotações Orçamentárias Compromissadas | 35 |
| 5.2 | Benefícios da nova sistemática: valorização e realismo orçamentário | 37 |
| 5.3 | O fim da concentração de empenhos no final do exercício | 40 |
| 5.4 | Nova perspectiva para abertura de créditos suplementares | 42 |
| 5.5 | Implantação gradual da plurianualidade | 43 |
| 6 | Conclusão | 45 |



1 Introdução

Este trabalho examina se a técnica de orçamentação plurianual, amplamente utilizada em outros países, poderia ser adotada para aperfeiçoar o sistema de planejamento e orçamento brasileiro, comumente apontado por especialistas como desarticulado, pouco realista, rígido e com baixa efetividade para a execução de políticas públicas.

Segundo Greggianin (2005), por exemplo, a obtenção de gestão fiscal e orçamentária adequada e eficaz depende da superação de uma série de inconsistências verificadas no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA). Destaca a necessidade de revisão das normas sobre a execução provisória e rigidez orçamentária, o caráter autorizativo ou obrigatório da LOA, a limitação e empenho de dotações, entre outras questões.

Tollini (2008) realça os empecilhos que impedem a lei orçamentária da União de assumir de vez o papel que a ela deveria ser destinado, ou seja, predeterminar com elevado grau de aderência o montante e a alocação dos gastos públicos federais. Para ele, a credibilidade da lei orçamentaria depende de sua aderência à realidade, respeitando a restrição fiscal da União e buscando uma alocação de gastos que seja a mais eficiente possível a partir dessa restrição.

Mendes (2009), por sua vez, registra que a desarticulação do PPA/LDO/LOA leva à irracionalidade do sistema. Segundo ele, a estrutura de planejamento montada na Constituição de 1988 cedeu às características do sistema



político brasileiro: a dificuldade de formar maiorias no Congresso e os incentivos eleitorais à expansão dos gastos correntes.

Como resultado, tem-se um processo decisório focado no curto-prazo, cujos principais objetivos são o equilíbrio fiscal e o atendimento da base de apoio do governo no Congresso. O planejamento e a qualidade do gasto ficam em segundo plano, conclui.

O método de trabalho adotado está fundado em pesquisa bibliográfica, documental e na análise de banco de dados orçamentários.

O tema foi dividido em quatro seções, além desta introdução e da conclusão. A Seção 2 faz breve revisão da experiência internacional em orçamentação plurianual (*Multi-Year Budgeting*), com ênfase nos aspectos positivos e negativos dessa técnica. São destacadas as experiências da Áustria, Austrália, Alemanha, Nova Zelândia, Reino Unido e Estados Unidos da América.

A Seção 3 procura identificar os principais problemas e distorções do sistema de planejamento e orçamento brasileiro. Merecem destaque, por caracterizarem sintomas agudos das distorções, o grande número de retificações das leis orçamentárias anuais (créditos adicionais) e o expressivo valor inscrito anualmente em restos a pagar.

A abundância de créditos adicionais verificada em cada exercício financeiro evidencia a fragilidade das programações contidas na LOA (metas e valores financeiros), que precisam ser alteradas poucos meses após a aprovação da lei no Congresso Nacional, sem o que o Poder Executivo ficaria paralisado.



Os restos a pagar constituem-se em orçamento paralelo ao orçamento do ano corrente e contribuem para aumentar a percepção da sociedade de que o orçamento aprovado não passa de peça de ficção vez que parte substancial das receitas arrecadadas no ano é consumida em despesas programadas em exercícios anteriores e não nas do orçamento corrente.

A Seção 4, após breve análise do atual estágio e amadurecimento da administração pública federal brasileira, notadamente no que diz respeito às boas práticas de gestão fiscal, o grau de informatização dos sistemas contábil, orçamentário e financeiro, e a profissionalização dos recursos humanos, conclui que a adoção do orçamento plurianual pode se constituir em poderosa resposta para aperfeiçoar sistema.

A Seção 5 apresenta sugestões para aperfeiçoamento do sistema orçamentário e financeiro brasileiro, dentre as quais a introdução dos conceitos de Dotações Orçamentárias Compromissadas (DOC) e Dotações Orçamentárias Planejadas (DOT), o que conferiria maior realismo orçamentário em razão do fim dos restos a pagar, na forma como hoje são conhecidos e processados.

2 Experiência internacional em orçamentação plurianual

Para Spakman (2002), os problemas de orçamentação da despesa pública são comuns a praticamente todas as nações, seja qual for o seu estilo de governo ou estágio de desenvolvimento.

Para esse autor, alguns problemas são administrativos e políticos, tais como maior ou menor centralização entre as diversas esferas, regiões ou órgãos,



outros são mais técnicos, por envolverem capacidades institucionais para planejar e acompanhar projetos aprovados.

A disponibilidade de tecnologia da informação, o desenvolvimento de sistemas contábeis, o tipo de governo, a presença de manipulação da opinião pública, a pressão de *lobbies*, muitas vezes não aderentes ao interesse público geral, também costumam ser relevantes. Assinala que nas democracias, em particular, a elaboração do orçamento público é sempre complexa e difícil. (SPAKMAN, 2002)

Segundo Boex (1999), nos últimos anos, muitos países desenvolvidos passaram a adotar processos orçamentários anuais em um quadro estratégico plurianual. Todos os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por exemplo, adotam algum tipo de orçamento plurianual, cujos modelos variam de país para país.²

A característica comum das abordagens, entretanto, é a inclusão de previsões e estimativas de receitas e despesas para um período entre dois e quatro anos, além do orçamento sob análise.

Em sentido estrito, o orçamento plurianual pode ser entendido como o documento que especifica receitas e despesas em uma perspectiva de médio prazo. Num contexto mais amplo, reflete a situação em que o orçamento é elaborado em uma base anual e é acompanhado por documento estratégico considerado ponto de partida para as projeções de receitas e despesas, estas alinhadas com as metas de longo prazo estabelecidas pelas autoridades públicas (SLAWOMIR, 2012).

² A OCDE descreve o orçamento plurianual como sendo um quadro orçamentário de médio prazo: *medium-term budgeting framework (MTBF)*

Com isso, o orçamento plurianual torna-se parte inerente do processo de gestão das finanças públicas porque permite aos planejadores centrar a atenção em possíveis mudanças estruturais das receitas, despesas ou do cenário econômico, promover a racionalidade dos gastos mediante revisões sistemáticas de prioridades de gastos, sem perder de vista compromissos já assumidos, tudo com a finalidade de aumentar a eficiência dos recursos públicos.

Segundo Wildavsky (1986, *apud* SLAWOMIR, 2012) o orçamento anual apresenta diversas deficiências pois a maioria das decisões tende a ir além do ciclo anual. Para esse autor, o orçamento anual:

- a) leva à miopia de curto prazo, porque apenas as despesas do próximo ano são revistas;
- b) a gastos excessivos, porque enormes desembolsos dos próximos anos permanecem escondidos;
- c) ao conservadorismo, porque mudanças incrementais não abrem grandes perspectivas futuras; e
- d) ao paroquialismo, porque os programas tendem a ser vistos isoladamente e não em comparação com os seus custos futuros e em relação à receita esperada.

Em resumo, a literatura especializada aponta que a mudança do planejamento orçamentário anual tradicional para o plurianual tem em vista os seguintes objetivos:

- a) aumentar a transparência das decisões orçamentárias e assegurar disciplina fiscal;



- b) exigir dos governos declaração mais explícita e consistente sobre metas e prioridades políticas;
- c) aperfeiçoar a gestão de países em desenvolvimento e em transição mediante a utilização da dimensão plurianual da política fiscal;
- d) incentivar a eficiência na alocação dos recursos públicos através do aumento da transparência e da responsabilidade no processo orçamentário;
- e) fornecer mecanismo para a revisão sistemática de prioridades e compromissos de despesas;
- f) servir como veículo para encorajar a cooperação entre várias agências governamentais, incentivando-as a maior envolvimento no processo orçamentário (*top-down, bottom-up*);
- g) incluir mais ênfase nas saídas (*outputs*) do que em relação aos insumos (*inputs*); e
- h) mais delegação para os gerentes das agências combinada com forte medição de desempenho.

Para melhor compreender as características e tirar algumas lições da experiência de outros países, Boex *et al* (1999) revisaram as práticas internacionais sobre orçamento plurianual. Foram pesquisados os modelos adotados pela Áustria, Austrália, Alemanha, Nova Zelândia, Reino Unido e Estados Unidos. Abaixo, seguem os principais apontamentos desse estudo:

Áustria

O principal objetivo das estimativas plurianuais nesse país é mostrar as consequências fiscais de médio prazo das políticas governamentais já adotadas. As projeções plurianuais não são produzidas simultaneamente ao orçamento



anual. Enquanto a proposta de orçamento é apresentada ao Parlamento em outubro, as estimativas para os anos seguintes são publicados em junho, juntamente com o programa plurianual de investimentos do governo.

As projeções têm cunho estritamente informativo e cobrem um horizonte de três anos além da proposta do orçamento anual

Alemanha

Em contraste com a natureza simples do processo orçamentário austríaco, a abordagem plurianual na Alemanha contempla estimativas completas para um plano financeiro federal de médio prazo (*Finanzplan des Bundes*), que é apresentado ao Parlamento juntamente com o orçamento anual. Se as projeções indicarem que as políticas governamentais não são compatíveis com a estratégia fiscal de médio prazo do governo, correções podem ser incluídas no plano financeiro de médio prazo para aumentar a estabilidade e a continuidade do processo orçamentário.

O processo orçamentário anual do governo federal alemão é precedido de discussões entre os conselhos consultivos, de coordenação de governos locais e Conselho de Planejamento Financeiro (*Financial Planning Council*). O Conselho de Planejamento Financeiro é presidido pelo Ministro da Fazenda e composto por representantes de todos os três níveis de governo, o que lhe garante proeminência embora suas decisões não sejam vinculativas.

As discussões do Conselho devem levar ao estabelecimento de metas de crescimento da despesa agregada, de distribuição de recursos públicos nos três níveis de governo e do montante admissível de endividamento do governo para o próximo ano e mais três seguintes.



Grã-Bretanha

A Grã-Bretanha é considerada a pioneira da orçamentação plurianual, uma vez que começou a prática de realização de pesquisas multi-ano em 1961.

O elemento central do orçamento plurianual britânico é a busca da disciplina orçamentária, a racionalização da política e a eficiência dos gastos, colocando as decisões de despesa em um contexto plurianual. Essas características também são encontradas na Austrália, Canadá e Nova Zelândia, como o resultado de laços históricos e interação contínua entre os membros da comunidade do Reino Unido.

A estratégia fiscal de médio prazo do governo é formalmente publicada na época da apresentação do orçamento anual ao Parlamento inglês (novembro). Após a determinação da estratégia fiscal, o Comitê de Gastos Públicos (*Cabinet Committee on Public Expenditures*), liderado pelo Chanceler e integrado por vários ministros, estabelece limites de despesas agregadas e departamentais para o período de vários anos referido como "Totais de controle" (*Control Totals*)

Quando os totais de controle plurianuais estão estabelecidos, o governo revisa os compromissos de gastos existentes para os próximos dois anos fiscais e faz as projeções para o terceiro ano. Esta avaliação é conhecida como Pesquisa de Gastos Público - SEP (*Public Expenditure Survey - PES*).

O orçamento plurianual na Grã-Bretanha está totalmente integrado ao orçamento anual apresentado ao Parlamento.

Austrália



A estratégia fiscal de médio prazo foi introduzida pelo governo australiano no início de 1980 como um meio de atingir os objetivos fiscais particulares. A principal preocupação do governo naquela época era o nível excessivamente elevado de gastos públicos e a alta carga tributária resultante.

Reduções tanto no nível de gastos do governo quanto no nível de tributação tornou-se o objetivo estratégico a médio prazo. A Carta da Lei de Honestidade Orçamentária de 1998 (*Charter of Budget Honesty Act of 1998*) formalizou a abordagem orçamentária plurianual que exige a revisão e atualização da estratégia fiscal de médio prazo do governo como parte do orçamento anual.

Nova Zelândia

O processo orçamentário na Nova Zelândia foi submetido a uma série de reformas importantes nas últimas décadas, com destaques para a Lei das Finanças Públicas de 1989 (*Public Finance Act of 1989*) e a Lei de Responsabilidade Fiscal de 1994 (*Fiscal Responsibility Act of 1994*), que estão na base do processo do orçamento plurianual daquele país.

O processo orçamentário na Nova Zelândia é altamente descentralizado e coloca grande parcela da responsabilidade pela gestão financeira a nível ministerial. A Lei de Responsabilidade Fiscal exige que as estimativas orçamentárias sejam produzidas para o exercício em consideração e os dois seguintes.

De acordo com essa filosofia, as estimativas plurianuais são produzidas pelos ministérios e agências. Desde 1991, a Nova Zelândia aderiu à prática do orçamento incremental onde os ministérios são convidados a atualizar suas previsões



a partir de um ano base utilizando um conjunto de diretrizes do Tesouro previamente aprovadas pelo Gabinete.

Estados Unidos da América

O processo orçamentário dos Estados Unidos da América inclui os gastos e as estimativas de receitas para o orçamento anual e mais quatro exercícios. O objetivo do orçamento é fornecer um quadro plurianual para as decisões correntes de política fiscal de modo a garantir que estas decisões sejam compatíveis com a estratégia fiscal de médio prazo do governo para contenção do déficit.

A estratégia fiscal de médio prazo nos Estados Unidos pode ser descrita e entendida melhor no contexto de atos legislativos específicos e a motivação dessas ações legislativas. O *Budget Enforcement Act (BEA) of 1990*, reformou significativamente o processo orçamentário existente e previu limites de despesas globais com o objetivo de alcançar um orçamento federal equilibrado.

O BEA distingue entre dois tipos de gastos: despesas discricionárias (*discretionary spending*) e despesas obrigatórias (*direct spending ou mandatory spending*).³

Para assegurar que os limites de gastos sejam efetivamente seguidos, o BEA prevê um procedimento chamado sequestro (*sequestration*) para as despesas discricionárias. Se as dotações orçamentárias aprovadas pelo Congresso fornecerem autorização de despesas superiores ao limite de gastos discricionários estabelecidos pela lei, então todos os programas de gastos discricionários serão automaticamente

³ Simply stated, discretionary spending is spending approved in annual appropriation bills for such items as salaries and governmental operating costs. On the other hand, "direct" or mandatory spending is linked to (and authorized by) separate legislation that does not necessarily change from year to year, such as social security programs.



reduzidos numa percentagem comum suficiente para trazer os níveis de gastos futuros em equilíbrio com o limite de gastos ou teto orçamentário.

Com isso, as estimativas de despesas de médio prazo devem estar contidas na proposta orçamentária que, por sua vez, deve refletir o custo, nos exercícios futuros, dos programas e políticas governamentais em curso.

Para os programas de aquisição ou grandes projetos de construção, os recursos devem ser solicitados pelo executivo para ser apropriado pelo Congresso no primeiro ano, mesmo que a execução do projeto prolongue por mais de um exercício. Nesses casos, a parte dos recursos não utilizada pode simplesmente ser reincluída no próximo orçamento. Esta política se destina a garantir que os recursos estejam disponíveis para assegurar a continuidade de projetos e programas plurianuais iniciados.

2.1 Carry-over

O *carry-over* é o mecanismo de plurianualidade por meio do qual as dotações orçamentárias, independentemente de sua vigência, podem ser transportadas para o exercício financeiro seguinte, no todo ou em parte.

Segundo Alves (2011), a partir de pesquisa realizada entre 2007 e 2008, a OCDE criou banco de dados contendo as principais práticas orçamentárias de 97 países, entre desenvolvidos, emergentes e subdesenvolvidos. A pesquisa demonstrou que, em relação às despesas de custeio, 43 países autorizam o carregamento de dotações para o exercício seguinte. Em relação aos investimentos, 66 países, dentre os 97 pesquisados, autorizam de alguma forma a utilização do *carry-over*.

2.2 Críticas ao orçamento plurianual

A literatura também aponta o outro lado da moeda, ou seja, os riscos e inconvenientes dos orçamentos plurianuais.

Em primeiro lugar, registra-se que projeções excessivamente otimistas dos governos podem ser utilizadas como justificativa para programas de gastos públicos injustificáveis ou não sustentáveis fiscalmente.

As estimativas de parâmetros macroeconômicos publicadas pelos governos são muitas vezes criticadas sob o argumento de terem motivação política. Sob esta ótica, tais previsões estariam baseadas em premissas irrealistas que não refletem o verdadeiro potencial da economia.

Segundo Leal (2008, *apud* SLAWOMIR, 2012), para alguns países da zona euro o otimismo injustificado em fazer previsões macroeconômicas foi a principal causa por trás da situação de déficit excessivo verificado naquela comunidade na última década.

Em razão disso, há um apoio crescente para a visão de que o processo de previsão de parâmetros macroeconômicos para as finanças públicas seja realizado por instituições independentes de forma a garantir que o quadro fiscal seja estabelecido livre de quaisquer motivações políticas (CALMFORS, 2010, *apud* SLAWOMIR, 2012).

A abordagem escolhida do orçamento plurianual também pode se constituir em ferramenta complexa, com alto custo de implantação e com possibilidade de desviar a atenção e recursos que poderiam ser melhor aplicados no desenvolvimento e aperfeiçoamento do orçamento anual.



Outro problema recorrente dos orçamentos plurianuais é que os valores relativos às despesas para os anos posteriores são vistos por ministérios como sendo direitos políticos. Com isso os ministros ficam tentados a pressionar por novos programas nos últimos anos e depois lutar duramente para que os recursos financeiros estejam disponíveis para financiá-los. (SPECKMAN, 2002)

Nas Seções seguintes, analisaremos os principais problemas do sistema de planejamento e orçamento brasileiro e como a técnica de orçamentação plurianual poderia contribuir para mitigá-los.

3 Gênese e consequências dos principais problemas do sistema planejamento-orçamento brasileiro

A grande mídia e os não iniciados nas ciências das finanças e planejamento costumam se referir ao orçamento público brasileiro como uma peça de ficção, querendo com isso dizer, presumivelmente, que as receitas e despesas nele previstas são fantasiosas, não realizáveis e não executáveis.

Os especialistas na matéria, por sua vez, identificam, com propriedade, problemas tais como incompatibilidade dos prazos de tramitação e aprovação das leis relativas ao PPA, LDO e a LOA no primeiro ano de cada governo, falta de organicidade, irracionalidade e pouca efetividade dessas leis. Possivelmente uns e outros estão corretos.

O fato é que os problemas do sistema de planejamento e orçamento instituído pela Constituição de 1988 já são bastantes conhecidos. A instituição de gestão fiscal e orçamentária adequada, eficaz e responsável depende da superação desses entraves, conforme apontado por Greggianin (2005).

Segundo Tollini (2008), desde 1988, quando o processo de elaboração orçamentária voltou a ser compartilhado entre os poderes Executivo e Legislativo, este último tem primado pelo exercício pleno de seu direito constitucional de alterar a proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo, mesmo que “em detrimento da boa técnica orçamentária ou da capacidade fiscal da União.” (TOLLINI, 2008, p. 216)

Para esse autor, o resgate da lei orçamentária como instrumento de planejamento e alocação dos gastos públicos no curto prazo, pressupõe duas medidas primordiais e inter-relacionadas:

1. O respeito ao espírito do texto constitucional relativo às finanças públicas, que não prevê a possibilidade de o Poder Legislativo reestimar as receitas constantes da proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo; e
2. A imposição de restrições financeiras, quantitativas e qualitativas mais rígidas as emendas individuais de parlamentares, bem como as emendas de bancada estadual, em contrapartida a introdução do caráter mandatório da execução dessas modalidades de emendas pelo Executivo.

Para Mendes (2009), a desarticulação do PPA/LDO/LOA leva à irracionalidade do sistema. Segundo ele, o processo decisório está focado no curto-prazo, tendo como principal objetivo o equilíbrio fiscal e o atendimento da base de apoio do governo no Congresso. O planejamento e a qualidade do gasto estariam em segundo plano, assenta.



Na mesma linha, assevera Oliveira (2013):

O problema central desse modelo orçamentário sempre foi o de estruturar a compatibilidade entre as peças do sistema de forma a dar-lhe a organicidade fundada numa concepção tão singela em sua teorização quanto complexa, imensamente complexa, de por em efetivo funcionamento (política, operacional e normativamente), qual seja: o plano plurianual, de caráter estratégico, definindo todos os investimentos plurianuais as diretrizes, os objetivos e as metas de médio prazo, regionalizadamente, para despesas de capital e os programas de duração continuada; uma lei de diretriz orçamentárias, de caráter tático, definindo prioridades e metas para a administração a partir do planejamento plurianual prévio; e a lei orçamentária, compreendida como plano operacional, definindo recursos para concretização da metas. (OLIVEIRA, 2013, p. 649),

São fartas as evidências dessa desarticulação. As leis que instituíram os PPA's 2000-2003 (Lei nº 9.989, de 21/7/2000) e 2004-2007 (Lei nº 10.933, de 11/8/2004) somente foram aprovadas depois das leis orçamentárias dos exercícios de 2000 e 2004, respectivamente, frustrando completamente o caráter supraordenador cometido ao PPA pelo art. 165 da Constituição.

Além disso, como observa Oliveira (2013), a estruturação do PPA e a forma de a LDO estabelecer metas e prioridades passaram por diversas modificações nesses vinte anos de vigência do modelo.

Isso ocorreu, segundo ele, “Por uma simples razão: o Poder Executivo e o Congresso Nacional até hoje não encontraram uma fórmula duradoura para atender satisfatoriamente à racionalidade teórico-constitucional do modelo vigente de planejamento orçamentário.” (OLIVEIRA, 2013, p. 651)

Tal fórmula, prossegue, não poderá limitar-se “ao mero cumprimento formal da coerência planejamento/orçamento” desejada pela Constituição, uma vez que a relevância efetiva do modelo está em garantir que essa cadeia de compatibilidades “conduza a alocação racional de recursos, segundo determinados critérios,



harmonizando interesses legítimos e plurais num ambiente de decisões coletivas, em múltiplas instâncias, típico de sociedades democráticas.”

Nessa linha, destacamos dois fatos que demonstram com bastante veemência a extensão e a gravidade dos problemas do sistema de planejamento e orçamento. São eles a quantidade e valor das retificações anuais das leis orçamentárias (créditos adicionais) e o montante crescente de valores inscritos em restos a pagar.

As duas Seções seguintes procuram demonstrar a gênese e as consequências desses dois processos.

3.1 Créditos adicionais

Os créditos adicionais, nos termos dos arts. 40 e 41 da Lei nº 4.320, de 1964, são autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas no orçamento e classificam-se em suplementares, especiais e extraordinários.

O crédito suplementar destina-se a reforçar dotações constantes do orçamento; os especiais a incluir despesa não prevista originalmente e os extraordinários a cobrir despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.⁴

Como o orçamento trabalha com estimativas de receitas e custos, ou seja, cuida de eventos futuros, portanto de natureza incerta e dependentes de uma miríade de fatores, tais como taxa de juros, inflação, câmbio, crescimento do Produto Interno

⁴ Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;
II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;
III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.



Bruto (PIB), mercado de trabalho etc., é natural que existam mecanismos para ajustar o orçamento elaborado em um exercício para ser executado no seguinte. Esse ajuste é o papel reservado aos créditos adicionais.

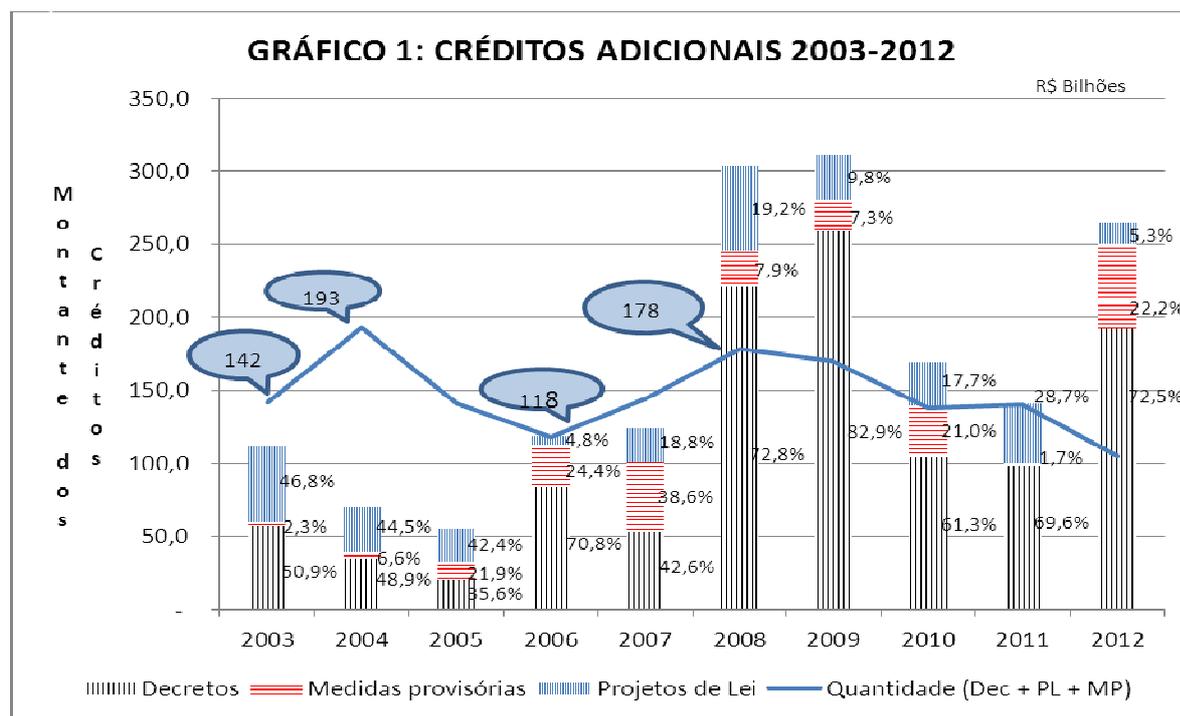
Deixa de ser natural, entretanto, quando a quantidade e o montante de créditos aprovados anualmente alteram substancialmente o orçamento inicialmente aprovado. Também não nos parece natural quando a gestão orçamentária das retificações passa a consumir preciosos recursos humanos, materiais e financeiros dos ministérios envolvidos, recursos estes desviados da atividade fim de cada órgão.

A Tabela 1 e Gráfico 1 abaixo demonstram a evolução dos créditos adicionais do período 2003 a 2012 abrangendo os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas estatais.

TABELA 1: CRÉDITOS ADICIONAIS 2003 - 2012

| | R\$ bilhões | | | | | | | | | |
|---------------------|-------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|
| | 2003 | | 2004 | | 2005 | | 2006 | | 2007 | |
| | Qde | Valor | Qde | Valor | Qde | Valor | Qde | Valor | Qde | Valor |
| Decretos | 67 | 56,8 | 84 | 34,0 | 69 | 19,6 | 55 | 83,5 | 61 | 52,8 |
| Medidas Provisórias | 5 | 2,6 | 9 | 4,6 | 17 | 12,0 | 27 | 28,7 | 19 | 47,7 |
| Projetos de Lei | 70 | 52,2 | 104 | 30,9 | 55 | 23,3 | 36 | 5,6 | 64 | 23,2 |
| Total | 142 | 111,6 | 197 | 69,6 | 141 | 55,0 | 118 | 118,0 | 144 | 123,9 |
| | 2008 | | 2009 | | 2010 | | 2011 | | 2012 | |
| | Qde | Valor | Qde | Valor | Qde | Valor | Qde | Valor | Qde | Valor |
| | Decretos | 85 | 221,0 | 88 | 257,9 | 98 | 103,5 | 84 | 97,7 | 73 |
| Medidas provisórias | 5 | 24,0 | 5 | 22,6 | 8 | 35,5 | 5 | 2,3 | 9 | 58,5 |
| Projetos de Lei | 88 | 58,4 | 77 | 30,5 | 32 | 29,8 | 51 | 40,3 | 23 | 13,9 |
| Total | 178 | 303,5 | 170 | 311,1 | 138 | 168,8 | 140 | 140,4 | 105 | 264,0 |

Fonte: www.planalto.gov.br



A Tabela 1 demonstra que, no período de dez anos analisados, foram editados, em média, três atos legislativos por semana para retificar a lei orçamentária. O valor médio dos acréscimos em cada exercício foi de R\$ 166,6 bilhões. O pico dos créditos ocorreu em 2009, em que foram editados, em média, 6,48 atos por semana (mais de um por dia útil!), no valor global de R\$ 311,1 bilhões.

Observa-se que o instrumento mais utilizado anualmente para a abertura de créditos foi o decreto (créditos suplementares), sobretudo a partir de 2008, adotado 76,4 vezes em média, ou seja, 1,6 vezes por semana.

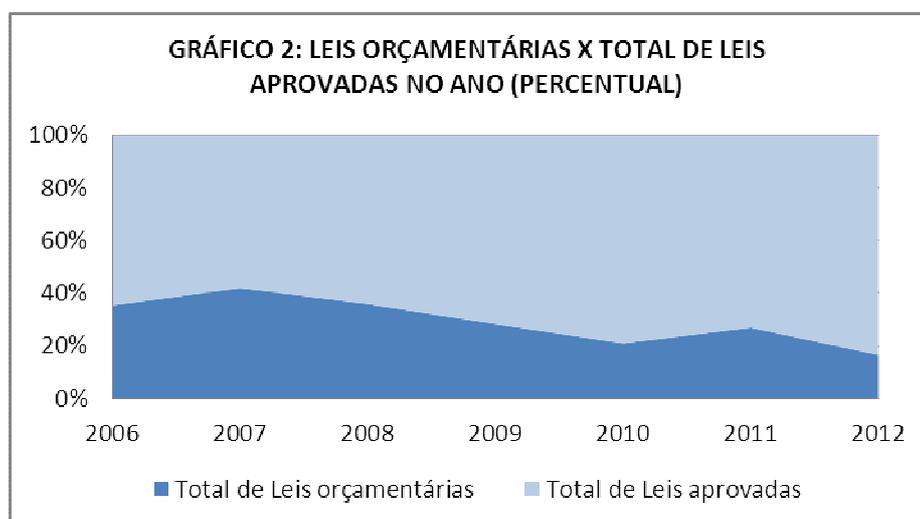
Aqueles que conhecem como funciona o aparato burocrático sabem a dificuldade, o custo e a energia despendida para vencer todas as etapas necessárias para aprovar um único decreto. A burocracia é implacável na exigência de pareceres técnicos e jurídicos dos órgãos setoriais e do órgão central de forma a instruir o processo a ser remetido para análise final e assinatura do Presidente da República e posterior publicação do ato no Diário Oficial da União.

Quando a retificação do orçamento exige a apresentação de projeto de lei ou edição de medida provisória os custos e a energia gasta são ainda mais substantivos. Neste caso, somam-se aos procedimentos internos no âmbito do Poder Executivo também aqueles necessários para apreciação, discussão e votação da matéria pelo Poder Legislativo.

A Tabela 2 e Gráfico 2 a seguir revelam que no mesmo período de 2003 a 2012 foram aprovadas 449 leis relativas a créditos adicionais (PL + MP), o que fornece uma média de 50 proposições legislativas por ano ou uma por semana.

TABELA 2: QUANTIDADE DE LEIS ORÇAMENTÁRIAS X QUANTIDADE TOTAL DE LEIS APROVADAS NO ANO

| Ano | Total de Leis aprovadas | Total de Leis orçamentárias | % |
|------|-------------------------|-----------------------------|------|
| 2012 | 193 | 32 | 16,6 |
| 2011 | 208 | 56 | 26,9 |
| 2010 | 191 | 40 | 20,9 |
| 2009 | 290 | 82 | 28,3 |
| 2008 | 259 | 93 | 35,9 |
| 2007 | 198 | 83 | 41,9 |
| 2006 | 178 | 63 | 35,4 |
| | 1.517 | 449 | |



Fonte: www.planalto.gov.br



Numa perspectiva global, observa-se que parte substantiva do esforço do Congresso Nacional na produção legislativa destina-se a atender às proposições relativas ao processo orçamentário. A Tabela 2 mostra que, em média, 30% das leis aprovadas anualmente são relativas a essa matéria.

Essa produção abundante de leis retificadoras do orçamento certamente tem impacto na agenda política daquela Casa. Os Relatórios de Atividades da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO),⁵ do Congresso Nacional, registra que, no exercício de 2012, dos 55 projetos de leis recebidos apenas 12 (22%) foram apreciados por aquela Comissão. Outros 42 projetos foram remetidos para apreciação direta do Plenário do Congresso Nacional.

Em 2011 o quadro não foi muito diferente. O Relatório de Atividades da CMO daquele ano registra que, dos 57 projetos de lei recebidos, apenas 27 (47%) foram apreciados.

A falta de apreciação dos projetos de leis de créditos adicionais pelo órgão especializado do Congresso em matéria orçamentária é mais um sintoma da desarticulação e pouca efetividade do sistema concebido pela Constituição.

Neste caso, há ainda que se considerar o risco de a aprovação desses créditos sem o parecer da CMO vir a ser considerada inconstitucional (inconstitucionalidade formal), uma vez que o § 1º do art. 166 da Constituição estabelece que cabe à CMO examinar e emitir parecer sobre eles.⁶

⁵ Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/relatorio-de-atividades>. Acesso em 18 out 2013.

⁶ § 1º - Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos



Releva lembrar que, recentemente, em 7 de março de 2012, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou inconstitucional a Lei nº 11.516, de 2007, derivada da Medida Provisória nº 366, de 2007, justamente porque esta não recebeu o parecer da comissão mista prevista no § 9º do art. 62 da Constituição⁷ antes de sua votação pelo Plenário de ambas as Casas do Congresso Nacional.

Essa decisão do STF consubstanciada na ADI nº 4.029 (DOU de 16/3/2012) levou o Congresso Nacional a rever o rito de tramitação das medidas provisórias de forma a contemplar a análise prévia da referida comissão mista, conforme previsto na Carta Magna.

O fato incontestável é que a gestão orçamentária transformou-se num peso bastante expressivo para a Administração, como revelado pela quantidade de atos expedidos a cada ano e pelos valores envolvidos.

Isso ocorre porque, sem dúvida, os gestores têm grande preocupação em não realizar despesas sem a necessária cobertura orçamentária uma vez que a legislação brasileira criminaliza os atos que resultem em despesa não autorizada em lei. Aqueles que assim procederem correm o risco, inclusive, de reclusão, nos termos do art. 2º da Lei nº 10.028, de 2000.

Art. 2º O Título XI do Decreto-Lei no 2.848, de 1940, passa a vigorar acrescido do seguinte capítulo e artigos:

**"CAPÍTULO IV
DOS CRIMES CONTRA AS FINANÇAS PÚBLICAS" (AC)**

.....

"Art. 359-D. Ordenar despesa não autorizada por lei:" (AC)

nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58

⁷ § 9º Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional. ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001](#))



"Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos." (AC)

A consequência das frequentes retificações, parece inegável, é o aumento dos custos, a redução de eficiência e, sobretudo, aumento da morosidade dos órgãos em dar respostas à sociedade em termos de fornecimento de bens e serviços em razão dos sempre necessários ajustes prévios da lei orçamentária.

3.2 Restos a pagar

O montante inscrito em restos a pagar no exercício de 2012 cresceu 9,5% em relação ao exercício anterior, que já havia crescido 12,1% em relação a 2010. Se comparado com o exercício de 2003, o crescimento foi de 684,2%, em termos nominais. A Tabela 3 e Gráfico 3 a seguir demonstram essa evolução.

TABELA 3: RESTOS A PAGAR (RP), POR EXERCÍCIO

R\$ bilhões. Valores correntes

| Exercício Financeiro | RP Inscrito | RP Cancelado | RP Pago |
|-----------------------------|--------------------|---------------------|----------------|
| 2003 | 18,0 | 7,6 | 9,0 |
| 2004 | 31,7 | 18,0 | 11,9 |
| 2005 | 21,3 | 4,7 | 12,7 |
| 2006 | 36,8 | 13,0 | 21,1 |
| 2007 | 41,4 | 8,7 | 25,4 |
| 2008 | 55,6 | 7,4 | 34,8 |
| 2009 | 94,6 | 16,3 | 48,3 |
| 2010 | 115,0 | 14,8 | 61,9 |
| 2011 | 128,9 | 16,6 | 74,1 |
| 2012 | 141,2 | 12,7 | 79,5 |

Fonte: Siga Brasil/SIAFI



Essa prática regular e crescente de inscrição em restos a pagar distorce a execução do orçamento na medida em que as receitas estimadas para financiar as despesas nele previstas são utilizadas para pagar despesas incorridas em exercícios anteriores.

Essa dualidade, ou orçamento paralelo como é chamado por muitos, afeta negativamente a eficiência e os custos dos órgãos envolvidos, além de tornar mais complexa e menos transparente a gestão orçamentária e financeira.

A inscrição em restos a pagar está prevista no art. 36 da Lei nº 4.320, de 1964. Segundo esse dispositivo, a despesa orçamentária que não for paga no exercício em que for empenhada será inscrita, em 31 de dezembro, como restos a pagar, distinguindo-se as processadas das não processadas.

As despesas processadas são aquelas que atingiram o estágio da liquidação, ou seja, os bens ou serviços foram entregues e aceitos pela Administração. As não processadas são aquelas cujo reconhecimento depende da



implementação de providências por parte dos fornecedores ou da própria Administração.

Para Sanches (2013, p. 354), com o passar do tempo, os restos a pagar “tiveram a sua finalidade distorcida ao serem utilizados como instrumento de rolagem de dívidas.” Segundo ele, foi para evitar abusos dessa natureza que o art. 42 da LRF proibiu que, nos dois últimos quadrimestres do mandato, o titular de Poder ou Órgão contraia obrigação de despesa que não possa ser cumprida inteiramente dentro de sua gestão, ou cujas parcelas a serem pagas no exercício seguinte não estejam cobertas por suficiente disponibilidade de caixa.

Gontijo e Filho (2010) lembram que a Lei nº 4.320, de 1964 não fixou prazo de validade para a despesa inscrita em restos a pagar. Segundo eles, orientação formal quanto a esse prazo somente veio à baila com o Decreto nº 93.872, de 1986, posteriormente alterado pelo Decreto nº 6.708, de 2008, e equivale a um exercício financeiro:

Art. 68. A inscrição de despesas como restos a pagar será automática, no encerramento do exercício financeiro de emissão da Nota de Empenho, desde que satisfaça às condições estabelecidas neste Decreto para empenho e liquidação da despesa.

Parágrafo único. A inscrição de restos a pagar relativa às despesas não processadas terá validade até 31 de dezembro do ano subsequente.

A consequência dessa sistemática é que restos a pagar são inscritos e reinscritos anualmente, o que permite o pagamento de despesas vários anos após a data do respectivo empenho, constituindo-se em verdadeiro orçamento plurianual.

O Decreto nº 7.468, de 2011, por exemplo, estabeleceu que “permaneceriam válidos”, após 30 de abril de 2011, os empenhos de restos a pagar não processados das despesas inscritas nos exercícios financeiros de 2007, 2008 e



2009 que atendessem a algumas condições, entre elas a de que a execução já tivesse sido iniciada:

Decreto nº 7.468, de 28 de abril de 2011

.....

Art. 1º Permanecem válidos, após 30 de abril de 2011, os empenhos de restos a pagar não processados das despesas inscritas nos exercícios financeiros de 2007, 2008 e 2009 que atendam as seguintes condições:

I - empenhos dos exercícios financeiros de 2007 e 2008 que se refiram às despesas transferidas ou descentralizadas pelos órgãos e entidades do Governo Federal aos Estados, Distrito Federal e Municípios com execução iniciada pelos entes até 30 de abril de 2011;

II - empenhos dos exercícios financeiros de 2007, 2008 e 2009 que se refiram às despesas executadas diretamente pelos órgãos e entidades do Governo Federal, com execução iniciada até 30 de abril de 2011;

III - empenhos do exercício financeiro de 2009 que se refiram às despesas transferidas ou descentralizadas pelos órgãos e entidades do Governo Federal aos Estados, Distrito Federal e Municípios com execução a ser iniciada pelos entes até 30 de setembro de 2011. (Redação dada pelo Decreto nº 7.511, de 2011).

Conhecidos os efeitos destruturadores dos restos a pagar importa perguntar por que as inscrições continuam ocorrendo em volumes sempre crescentes? A resposta a essa pergunta, parece-nos, pode ser obtida da análise de dois fatores surpreendentemente óbvios: um factual e outro psicológico.

Do ponto de vista factual, verifica-se que o ciclo de execução da despesa, que se submete ao tempo imposto por contingências industriais, comerciais, econômicas, financeiras e até atmosférica, é incompatível com o ciclo da lei orçamentária, uma ficção legal que limitou o exercício financeiro ao período correspondente ao ano civil.

Além disso, a necessidade de cumprir metas fiscais anuais leva a Administração a adotar, no início de cada ano, postura conservadora no que diz



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Nota Técnica nº 28/2013

respeito às expectativas de realização das receitas, sendo frequentes e notórios os contingenciamentos determinados logo após a publicação da lei orçamentária anual.

No decorrer do exercício, à medida que a arrecadação vai se confirmando, os limites de empenho são ampliados, sendo comuns empenhos maciços no último bimestre de cada ano. Tais empenhos, em razão da exiguidade de prazo para execução da despesa, alimentam o estoque de restos a pagar.

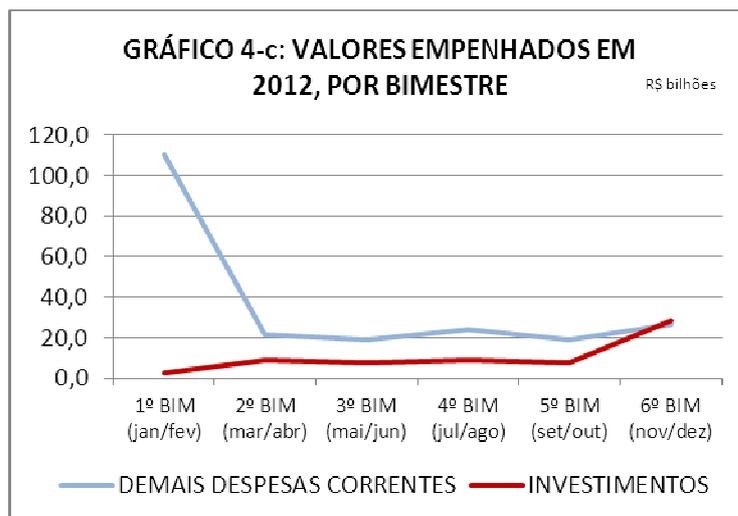
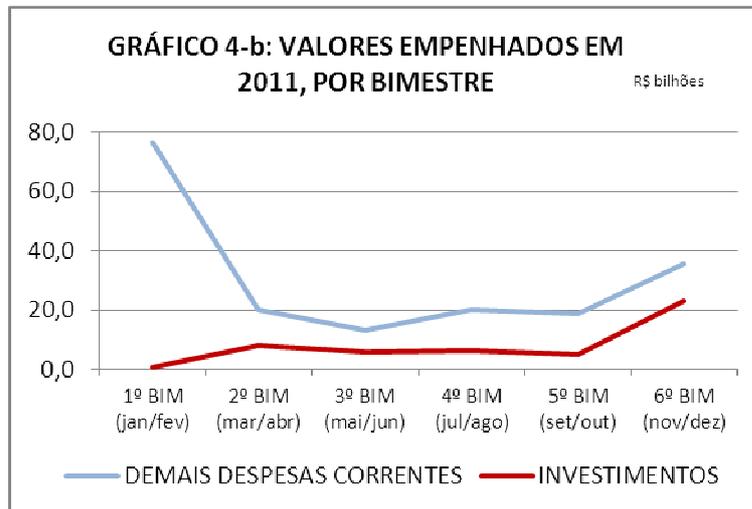
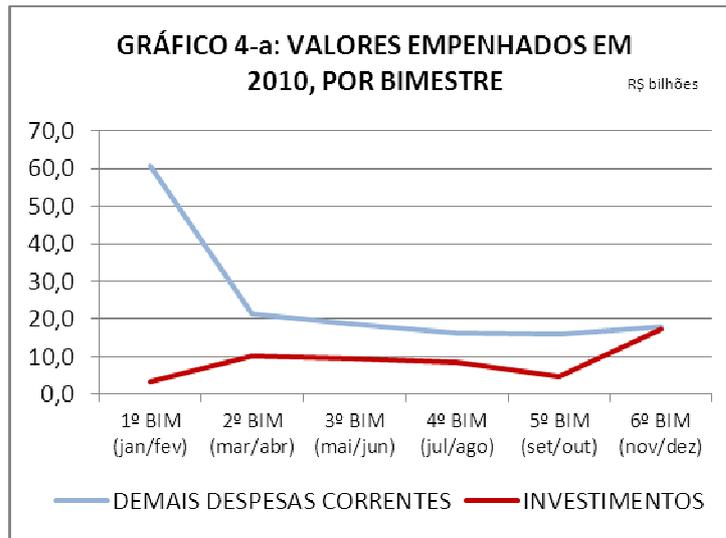
A Tabela 4 e Gráfico 4 a seguir demonstram com clareza o aumento dos empenhos no último bimestre dos exercícios de 2010, 2011 e 2012.

TABELA 4: VALORES EMPENHADOS, POR BIMESTRE

| | R\$ bilhões | | | | | | | |
|-----------------|-------------|--------|--------|--------|--------|--------|---------------|--------------------|
| | 1º BIM | 2º BIM | 3º BIM | 4º BIM | 5º BIM | 6º BIM | EMPENHO TOTAL | DOTAÇÃO AUTORIZADA |
| 2012 | | | | | | | | |
| DEMAIS DESPESAS | | | | | | | | |
| CORRENTES | 110,5 | 21,5 | 18,8 | 24,1 | 18,9 | 26,5 | 194,5 | 208,3 |
| INVESTIMENTOS | 2,4 | 8,7 | 7,3 | 8,9 | 7,9 | 28,5 | 66,6 | 114,5 |
| 2011 | | | | | | | | |
| DEMAIS DESPESAS | | | | | | | | |
| CORRENTES | 76,6 | 20,0 | 13,2 | 20,0 | 18,5 | 35,7 | 176,1 | 189,2 |
| INVESTIMENTOS | 0,5 | 8,1 | 5,9 | 6,1 | 4,8 | 23,0 | 48,4 | 67,6 |
| 2010 | | | | | | | | |
| DEMAIS DESPESAS | | | | | | | | |
| CORRENTES | 60,8 | 21,3 | 18,7 | 16,1 | 15,7 | 17,9 | 127,4 | 160,0 |
| INVESTIMENTOS | 3,2 | 10,3 | 9,6 | 8,4 | 4,6 | 17,3 | 23,8 | 69,2 |

Fonte: RREO - Anexo I - STN (LRF, art . 52, inciso I, alíneas "a" e "b" do inciso II e § 1º)

PS: Não inclui despesas com pessoal, juros e encargos da dívida, transferências a estados e municípios nem despesas da previdência.





Observa-se que, em média, o valor empenhado do 6º bimestre das “Demais despesas Correntes”, que exclui despesas com pessoal, juros e encargos da dívida, transferências a estados e municípios e despesas da previdência, cresce 50% em relação ao bimestre anterior. O crescimento dos empenhos relativos aos investimentos é ainda mais expressivo, alcançando 98% em relação ao 5º bimestre.

O fator psicológico que justifica a inscrição de restos a pagar decorre do fato de o gestor entender como “perda” a não utilização de crédito constante da lei orçamentária. A inscrição evita esse sentimento e dá uma sobrevida àquela programação, mesmo que sejam mínimas as possibilidades de sua execução no exercício seguinte.

A comprovar a tentativa de conceder sobrevida às dotações orçamentárias está o expressivo valor de restos a pagar cancelados anualmente, conforme demonstrado na Tabela 3. Os cancelamentos evidenciam que as inscrições estavam fundadas apenas no empenho da despesa, e não em compromissos efetivamente assumidos pela Administração (bem encomendado, projeto iniciado, licitação em curso etc.)

A rigor, não deveria causar surpresa a existência desse fator psicológico que leva o gestor a resistir ao cancelamento de dotações ou do próprio valor inscrito em restos a pagar.

Afinal, além de ser frustrante ver o cancelamento de dotações incluídas com grandes dificuldades na lei orçamentária, arena onde os atores são altamente competitivos dada a escassez dos recursos, a não execução do orçamento também pode transmitir imagem de ineficiência ou pouca proatividade da gestão o que, por certo, não é um quadro desejado por nenhum gestor.



Diante dessas características dos restos a pagar, temos, de um lado, que os procedimentos que levam a sucessivas inscrições e reinscrições de vultosas quantias tornam a gestão orçamentária e financeira onerosa, ineficiente e pouco transparente.

De outro, as inscrições podem ser firmemente justificadas com fundamento no próprio do ciclo da despesa pública, que exige para sua execução (empenho, liquidação e pagamento) a adoção de ações por vezes complexas e demoradas (licitações, licenciamentos ambientais, elaboração de termos de referência, licitações, elaboração de projetos etc.) que vão muito além do exercício financeiro.

A solução para a incompatibilidade entre os ciclos da despesa e da lei orçamentária talvez não possa ser encontrada no modelo atual da anualidade mas sim no modelo plurianual de orçamentação. A experiência internacional da matéria, como visto na Seção 1 deste trabalho, também aponta nesta direção. Este assunto será melhor detalhado na próxima Seção.

4 Condições institucionais para implantar o orçamento plurianual no país

No plano legal, o Brasil já adota vários elementos da orçamentação plurianual, como é o caso do PPA (art. 165 da CF), da reabertura de créditos especiais e extraordinários autorizados nos últimos quatro meses do exercício (art. 167, § 2º) e do Anexo de Metas Fiscais da LDO, instituído pelo § 1º do art. 4º da LRF. Neste caso, cabe ao referido anexo estabelecer metas anuais de receitas, despesas,



resultados nominal, primário e montante da dívida pública para o exercício a que se referir e para os dois seguintes.⁸

No plano material, ou seja, no dia-a-dia da execução orçamentária e financeira, a gestão dos valores inscritos em restos a pagar, como visto na Seção 3.2 deste trabalho, também se constitui em verdadeiro exercício de orçamentação plurianual uma vez que as despesas assumidas em um exercício somente são pagas dois ou três anos depois, em média.

Mas esses elementos de plurianualidade são insuficientes para a articulação e funcionalidade do sistema de planejamento e orçamento de forma a prestigiar a eficiência e a efetividade do gasto público.

É preciso avançar e o pré-requisito para a implantação da plurianualidade orçamentária, segundo apontado pela experiência internacional, é a disponibilidade de competências técnicas, institucionais e mesmo certo amadurecimento da burocracia do estado.

São requisitos para a plurianualidade a existência de:

- a) organograma que contemple órgãos especializados de forma a facilitar a integração e o desenvolvimento da cultura organizacional;
- b) sistema contábil capaz de registrar e fornecer informações confiáveis e tempestivas sobre os atos e fatos relacionados com a administração orçamentária, financeira e patrimonial;

⁸ Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

.....
§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.



- c) plano de contas contábil consistente e normas claras e objetivas de rotinas contábeis;
- d) recursos da tecnologia da informação que facilitem e potencializem a otimização da gestão orçamentária, financeira e contábil;
- e) recursos humanos especializados e treinados; e
- f) vontade política.

Albuquerque *et all* (2008, p. 409) registra que, no plano estratégico, “qualquer ente que deseje ter o controle das atividades relacionadas ao ciclo de gestão dos recursos públicos deve se organizar sob o aspecto normativo, administrativo e tecnológico.”

No Brasil, a Lei nº 10.180, de 2001 avançou ao organizar, sob a forma de sistemas, as atividades de planejamento e de orçamento federal, de administração financeira federal, de contabilidade e de controle interno.

Além disso, como lembra Albuquerque *et all* (2008, p. 546), desde 1931, o Brasil tem investido no aperfeiçoamento da gestão financeira. Segundo esse autor, naquela época, premido por dificuldades fiscais e pela crise mundial, o País viu-se obrigado a reorganizar suas finanças a partir da centralização das contas de receitas e despesas da União no Banco do Brasil.

Desde então diversos normativos foram editados para aperfeiçoar a gestão orçamentária e financeira, sobretudo a partir da década de 1980. “Os princípios gerais” sempre estiveram relacionados à “gestão de caixa centralizada” e “a limites de saques fixados em decretos”, editados anualmente até trinta dias após a publicação dos orçamentos (ALBUQUERQUE *et all*, 2008, p. 546).



Nesse período, o governo brasileiro, além da gestão de caixa centralizada, desenvolveu sistemas informatizados capazes de oferecer respostas para as necessidades impostas pela dinâmica da gestão orçamentária e financeira.

Entre esses sistemas destacam-se o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI e o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP. Ambos, pelas características e abrangência, talvez única no plano internacional dado o caráter universal e cogente de sua utilização, permitem o registro de transações em tempo real e constituem-se em eficazes instrumentos para operação e controle da gestão orçamentária e financeira.

No que diz respeito à capacidade institucional e disponibilidade de recursos humanos treinados e capacitados, os órgãos centrais dos sistemas, Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria de Orçamento Federal (SOF), vinculadas ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento e Orçamento e Gestão, respectivamente, e a Controladoria Geral da União – CGU, contam com carreiras prestigiadas e especializadas em orçamento e finanças públicas. Os cargos dessas carreiras são preenchidos por profissionais recrutados no mercado mediante concurso público de provas e títulos.

Desenvolver sistemas informatizados estruturados, de uso amplo e cogente (SIAFI/SIOP), manejar a programação financeira de milhares de ações orçamentárias em centenas de unidades (UO's), com orçamento corrente e restos a pagar, administrar as centenas de retificações orçamentárias e disponibilizar, na *internet*, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução da despesa e realização



da receita, são provas incontestes do elevado grau de desenvolvimento das instituições federais, o que as credencia para implantar as mudanças necessárias.⁹

Pelo contrário, não há nenhuma evidência que indique que a administração pública federal brasileira não possua as competências necessárias para a mudança do sistema anual para o plurianual da lei orçamentária.

Portanto, sob a compreensão de que estão presentes os pré-requisitos para implantação do orçamento plurianual no País, resta o desafio de saber por onde começar e qual o modelo será mais adequado para o fortalecimento do sistema planejamento-orçamento.

5 Sugestões para implantar a plurianualidade orçamentária

5.1 O conceito de Dotações Orçamentárias Compromissadas

Por certo a mudança do orçamento tradicional para o plurianual deverá ter por escopo básico, além de manter a disciplina fiscal, eliminar ou pelo menos mitigar os dois problemas apontados neste trabalho (e por todos aqueles que já se

⁹ Lei Complementar nº 101, de 2000.

Art. 48.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

.....

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

.....

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a: (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).



debruçaram sobre o assunto) que afetam significativamente a eficácia do sistema: **a)** o número expressivo de retificações anuais da lei orçamentária e **b)** o volume crescente de restos a pagar.

Para tanto, o modelo de plurianualidade que atenderá esses pré-requisitos exigirá, do nosso ponto de vista, o reconhecimento do fato de que as dotações orçamentárias, além das classificações usualmente adotadas, devem ser distinguidas em duas categorias:

- a) aquelas que representam compromissos efetivamente assumidos e, portanto, cedo ou tarde terão que ser pagas, que neste trabalho chamaremos de Dotações Orçamentárias Compromissadas (DOC); e
- b) as que indicam a programação de despesa a realizar, ou seja, aquelas cuja execução está vinculada ao atingimento de metas submetendo-se a elevado grau de discricionariedade, doravante denominadas Dotações Orçamentárias Planejadas (DOP).

A rigor, todas as dotações orçamentárias já se enquadram numa ou noutra categoria. O problema é que o modelo de orçamento anual não identifica essas diferenças e, em consequência, não oferece o tratamento individualizado requerido para cada tipo despesa. No caso, vale a máxima que é sempre equívoco tratar igualmente os desiguais.¹⁰

Com isso, dada a incompatibilidade entre o ciclo do orçamento (um ano) e o ciclo necessário para realização da despesa (empenho, liquidação e pagamento),

¹⁰ Atualmente os orçamentos tentam minimizar esse problema identificando as despesas de caráter obrigatório, isto é, aquelas que constituem obrigações legais ou constitucionais da União (art. 7º, § 4º, II, “a”, da Lei nº 12.708, de 2012), o que é uma solução insatisfatória.



superior a um ano, como visto na Seção 3.2, a execução do orçamento corrente chega ao fim do exercício com muitos processos iniciados mas não concluídos.

No modelo atual, tais compromissos são inscritos em restos a pagar. Mas não precisa ser assim. O modelo plurianual poderia autorizar a inscrição automática na proposta de lei orçamentária anual daqueles compromissos efetivamente assumidos (as DOC) pela Administração. Neste caso, caberia à lei específica definir os critérios a serem considerados para que as despesas adquiram o *status* de “compromissadas” (projetos iniciados, bens encomendados, licitação autorizada, entre outros critérios).

Com isso, cada órgão, ao elaborar sua proposta orçamentária, já faria dela constar a parcela da DOC a ser “carregada” para aquele exercício e respectivos empenhos.

Do ponto de vista operacional as DOC e DOP poderiam ser facilmente identificadas no projeto e na lei orçamentária por meio de marcador específico, a exemplo de outros já usualmente adotados no processo orçamentário (resultado primário, Identificador de Uso, Grupo de Natureza de Despesa, PAC etc.).

Tal mecanismo levaria indubitavelmente ao fim dos restos a pagar tal qual conhecemos hoje, uma vez que aquele procedimento extraorçamentário seria substituído pelo mecanismo das DOC, conferindo maior realismo à peça orçamentária em razão da integração daqueles ao orçamento corrente.

5.2 Benefícios da nova sistemática: valorização e realismo orçamentário

Em decorrência da nova sistemática temos que pelo menos duas graves deficiências hoje verificadas no orçamento anual seriam corrigidas.



A primeira está relacionada ao fato de o orçamento não revelar, como deveria fazer, o montante de recursos colocado à disposição de cada órgão ou entidade para o alcance de seus objetivos, pois parcela expressiva dos recursos é dele omitida, sob a forma de restos a pagar, o que não mais ocorreria vez que estes estariam incorporados ao orçamento corrente.

A segunda diz respeito à visível redução do papel e da importância do orçamento verificada nos últimos anos em razão do volume crescente de valores inscritos em restos a pagar (R\$ 141,2 bilhões, em 2012) que permitem ao Poder Executivo iniciar o exercício com ou sem orçamento aprovado.

Se consideradas, além dos restos a pagar, as amplas autorizações dadas pelas LDO¹¹ para execução provisória do orçamento e a possibilidade de abertura de créditos extraordinários por meio de medidas provisórias, restam claras as graves distorções no modelo e no equilíbrio entre os Poderes inicialmente concebidos pelo constituinte de 1988.

Certamente não é por outra razão que nestes vinte e cinco anos da Constituição em doze exercícios (48%) o orçamento somente foi sancionado após fevereiro do exercício seguinte, sendo que os recordes couberam aos exercícios de 1994 e 2006, quando a sanção apenas ocorreu em 9/11/1994 e 16/5/2006, respectivamente conforme demonstrado na Tabela 5 abaixo.

¹¹ Art. 50 da Lei nº 12.708, de 2012 (LDO 2013)



TABELA 5 – Data de sanção das leis orçamentárias – 1989 – 2013

| ANO | LEI ORÇAMENTÁRIA | DATA DA SANÇÃO |
|-------------|-------------------------|-----------------------|
| 1989 | 7.715 | 03.01.1989 |
| 1990 | 7.999 | 31.01.1990 |
| 1991 | 8.175 | 31.01.1991 |
| 1992 | 8.409 | 28.02.1992 |
| 1993 | 8.652 | 29.04.1993 |
| 1994 | 8.933 | 09.11.1994 |
| 1995 | 8.980 | 19.01.1995 |
| 1996 | 9.275 | 09.05.1996 |
| 1997 | 9.438 | 26.02.1997 |
| 1998 | 9.598 | 30.12.1997 |
| 1999 | 9.789 | 23.02.1999 |
| 2000 | 9.969 | 11.05.2000 |
| 2001 | 10.171 | 05.01.2001 |
| 2002 | 10.407 | 10.01.2002 |
| 2003 | 10.640 | 14.01.2003 |
| 2004 | 10.837 | 16.01.2004 |
| 2005 | 11.100 | 25.01.2005 |
| 2006 | 11.306 | 16.05.2006 |
| 2007 | 11.451 | 07.02.2007 |
| 2008 | 11.647 | 24.03.2008 |
| 2009 | 11.897 | 30.12.2008 |
| 2010 | 12.214 | 26.01.2010 |
| 2011 | 12.381 | 09.02.2011 |
| 2012 | 12.595 | 19.01.2012 |
| 2013 | 12.798 | 04.04.2013 |

Fonte: www.planalto.gov.br

A mudança sugerida também criaria condições ao órgão central e ao Parlamento para melhor calibrar o montante das dotações a serem consignadas em cada ano para as unidades orçamentárias mediante o cotejo entre DOC, DOP e a capacidade operacional e de gestão dos órgãos e entidades.

Caso se observe o crescimento da parcela de DOC comparativamente às programações anuais (DOP), o problema não seria exatamente do orçamento, mas reflexos de estrutura deficiente, falhas de gestão ou de planejamento da unidade.

Em qualquer caso, seria um sinal para os órgãos superiores e de controle investigarem as razões pelas quais a unidade busca ampliar suas atividades mediante aumento dos recursos orçamentários disponíveis enquanto não consegue concluir os



processos que resultaram em gastos ou compromissos financeiros assumidos anteriormente.

Embora a não aprovação das DOC constantes das propostas orçamentárias não seja razoável, dadas as características de compromissos já assumidos, mas admitindo-se essa possibilidade, estaríamos diante de decisão inequívoca da Administração ou do Congresso Nacional de interromper, provisória ou definitivamente, a execução daqueles projetos ou atividades.

Neste caso, as indenizações ou direitos de terceiros deverão ser suportados também pelo orçamento corrente (e não por restos a pagar) mediante a utilização de dotação específica destinada a saldar dívidas de exercícios anteriores.

5.3 O fim da concentração de empenhos no final do exercício

O mecanismo das DOC também corrigiria o problema da concentração de empenho nos últimos meses do exercício, como vimos na Seção 3.2 deste trabalho. A concentração de empenhos no final do ano decorre, em grande parte, do contingenciamento imposto aos órgãos e entidades durante o exercício com a finalidade de assegurar o cumprimento de metas fiscais.

A limitação de empenhos compromete a agenda de trabalho dos órgãos e entidades na medida em que estes ficam impedidos ou precisam retardar o início das ações e programas sob suas responsabilidades afetando o planejamento e o atingimento das metas de oferta de bens e serviços à sociedade.

Com a possibilidade do carregamento das DOC para a proposta orçamentária do exercício seguinte entendemos que o cumprimento das metas fiscais



poderá ser assegurado apenas com a limitação financeira (controle da boca de caixa) tornando dispensável a limitação de empenhos.

Isso porque os compromissos financeiros efetivamente assumidos pela Administração estarão evidenciados na proposta orçamentária e, por isso mesmo, concorrerão com as dotações e metas planejadas para aquele exercício. Isso significa que o montante inscrito em DOC num exercício será compensado pela redução das DOT no exercício subsequente (menor possibilidade de empenho), assegurando o equilíbrio fiscal intertemporal, que é justamente um dos propósitos da orçamentação plurianual.

Há que se ressaltar que o mecanismo ora proposto de identificar e distinguir as dotações orçamentárias entre “compromissadas” e “planejadas” de forma a assegurar a inclusão das primeiras na proposta orçamentária do exercício seguinte guarda alguma semelhança com a sistemática de “carregamento” (*carry-over*) amplamente adotada no plano internacional e já mencionada na Seção 2 deste trabalho.

O *carry-over*, entretanto, recebe severas críticas entre elas a de ferir o princípio da anualidade orçamentária, permitir o acúmulo de recursos não utilizados ao longo do tempo criando uma bolha e de esterilizar recursos escassos (ALVES, 2008).

Diferentemente do *carry-over*, o mecanismo que ora apresentamos não fere o princípio da anualidade nem esteriliza recursos uma vez que dele não decorre autorização para execução plurianual de dotações orçamentárias, pelo contrário, exige a discussão anual das DOC e DOT mediante a qualificação e identificação dessas dotações num horizonte plurianual (três anos).



5.4 Nova perspectiva para abertura de créditos suplementares

A plurianualidade também oferece o potencial de eliminar a grande quantidade hoje verificada créditos suplementares. Para tanto, a própria lei orçamentária poderia autorizar o Poder Executivo a antecipar dotações previstas nos exercícios seguintes, dentro de parâmetros e limites considerados aceitáveis técnica, política e de disponibilidade caixa.

Tal autorização estimularia os gestores a aproveitarem janelas de oportunidades para antecipar cronogramas, de forma a reduzir custos, transtornos decorrentes da execução do projeto e para agilizar a entrega do bem ou equipamento à sociedade, sem a necessidade de recorrer aos custosos e morosos pedidos de créditos adicionais.

Neste ponto releva lembrar que autorizações do Poder Legislativo ao Poder Executivo para a abertura de créditos suplementares são históricas e foram ampliadas recentemente, como visto no Gráfico 1 deste trabalho (Seção 3.1). Em 2011 e 2012, por exemplo, 69,6% e 72,5% do valor dos créditos adicionais foram abertos por decreto do Presidente da República mediante autorização na própria lei orçamentária.

Embora a autorização para abertura de créditos suplementares seja vista pelo Parlamento com muitas restrições, e com razão, dada a necessidade de serem preservadas as prerrogativas congressuais e para evitar maiores desequilíbrios de forças entre os Poderes, parece-nos claro que é mais razoável autorizar a antecipação de dotações já aprovadas pelo Congresso Nacional do que autorizar, como faz hoje a lei orçamentária anual, percentuais totalmente arbitrários para abertura desses créditos.



A nova sistemática de abertura de créditos suplementares poderia ser seguida de outras medidas que realçassem e tornassem mais efetivo o papel do Controle Externo na execução do orçamento, entre eles o estímulo à fiscalização dos custos e de qualidade dos bens, serviços e obras adquiridos ou executados indiretamente pela Administração, tendo como referência os valores praticados pelo mercado.

Registre-se que nada obstante a obviedade da importância desses fatores para a melhoria da qualidade do gasto público, atualmente nenhum dos sistemas corporativos desenvolvidos pela Administração para uso dos controles interno, externo e social (SIAFI, SIOP, SISPAC etc.)¹² contempla informações suficientes que permitam a aferição de custos, qualidade ou prazo de entrega de bens e serviços à sociedade.

5.5 Implantação gradual da plurianualidade

Como recomenda a experiência internacional, é recomendável que a migração do modelo anual para o plurianual seja feita de maneira gradual de forma a que todos os agentes assimilem os novos procedimentos e objetivos colimados.

Assim, acreditamos que o modelo de orçamento plurianual para o horizonte de três anos, com possibilidade de carregamento das Dotações Orçamentárias Compromissadas (DOC) para o ano seguinte assim como de antecipação da execução das dotações plurianuais como forma de oferecer nova dinâmica ao processo de abertura de créditos suplementares, como visto nesta Seção, pode ser implantado no curto prazo.

¹² art. 101 da Lei nº 12.708, de 17 de agosto de 2012



Para tanto, impõe-se nova estratégia para a retomada das discussões da lei sobre finanças públicas prevista no art. 165, § 9º e no art. 163, I a IV da Constituição, tendo em vista que que os projetos que atualmente tramitam no Congresso Nacional, há pelo menos dezessete anos (PLC 135, de 1996, da CMO), ainda não lograram obter consenso mínimo para aprovação.

A dificuldade possivelmente decorre do amplo leque de matérias tratadas no projeto, que se propõe a regular questões relacionadas ao exercício financeiro, à vigência, aos prazos, à elaboração e à organização do PPA, da LDO e da LOA, o controle externo, além de estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

O reagrupamento desses temas de acordo com a afinidade de cada um para discussão em projetos de lei separados talvez seja a estratégia mais eficaz para a obtenção do consenso e final aprovação dos projetos.

Nessa linha, os Projetos de Leis do Senado Federal nº 229, de 2009, de autoria do Senador Tasso Jereissati e nº 248, de 2009, do Senador Renato Casagrande, já apresentam grande riqueza de conteúdo, fruto de sugestões de entidades da sociedade civil e de técnicos de todos os Poderes.

A retomada das discussões desse tema, de forma modular, poderia contemplar já no primeiro momento a introdução da plurianualidade orçamentária discutida neste trabalho, como instrumento de fortalecimento do planejamento e melhoria do gasto público.

6 Conclusão

Como visto ao longo deste trabalho as atuais distorções, ineficiências e disfuncionalidade verificadas no sistema de planejamento e orçamento brasileiro poderiam ser afastadas ou minimizadas com a adoção da técnica de orçamentação plurianual já amplamente utilizada em outros países.

Verifica-se, também, à toda evidência, que o atual desenvolvimento dos sistemas orçamentários, financeiros, contábeis, de controle e de tecnologia da informação é compatível com a mudança pretendida.

O trabalho sugere medidas que poderiam ser adotadas com a finalidade de eliminar algumas das principais distorções do processo orçamentário, dentre elas o elevado número de créditos adicionais aprovados a cada ano e a existência de crescente volume de restos a pagar, que justificam a ideia amplamente divulgada pela imprensa de que o orçamento é uma peça de ficção.

Tais medidas, conforme detalhado nas Seções próprias, passariam pela distinção, já na proposta, das “Dotações Orçamentárias Compromissadas (DOC)” e das “Dotações Orçamentárias Planejadas (DOP)”. As primeiras representariam os compromissos efetivamente assumidos pela Administração no exercício anterior; as segundas, as despesas cuja execução está vinculada ao alcance de metas, de conteúdo nitidamente discricionário.

As sugestões apresentadas têm o propósito de trazer nova lógica ao atual sistema de planejamento e orçamento, resultando no fim dos restos a pagar e introdução de nova dinâmica para os créditos suplementares, sendo esperados ganhos de eficiência, agilidade e realismo orçamentário.



Assinale-se que a nova concepção do Plano Plurianual – 2012-2015 (Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012), ao deixar para a lei orçamentária o detalhamento contido nas ações orçamentárias e reservar para si a definição de programas temáticos e de gestão, os objetivos, as metas e iniciativas, também se constitui em elemento facilitador da transição para a plurianualidade orçamentária.

A retomada das discussões da lei sobre finanças públicas prevista no art. 165, § 9º e no art. 163, I a IV da Constituição é condição *sine qua non* para a implantação da plurianualidade. Neste caso, o reagrupamento desses temas para discussão em projetos de lei individuais talvez se constitua em estratégia eficaz para facilitar a obtenção de consenso e introdução gradual dos aperfeiçoamentos pretendidos.



REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Claudiano M, MEDEIROS, Márcio B., SILVA, Paulo H. Feijó. **Gestão de finanças públicas**. 2ª Ed., Brasília, 208, 580 p.

ALVES, Diego Prandino. **Carry-over: a flexibilização do princípio da anualidade orçamentária como indutora da qualidade do gasto público e da transparência fiscal**. Brasília: ESAF, 2011. Monografia premiada com menção honrosa no XVI Prêmio Tesouro Nacional – 2011. Economia e Contabilidade do Setor Público. Brasília (DF).

GREGGIANIN, E. **Reforma Orçamentária: propostas de ajustes no sistema de planejamento e orçamento** (Orçamento Plurianual). CADERNOS ASLEGIS/Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeirada Câmara dos Deputados, Brasília, v. 8, n. 25, jan./abr., 2005.

BOEX, L. F. Jameson, MARTINEZ-VAZQUEZ, Jorge, MCNAB, Robert M. **Multi-year budgeting: a review of international practices and lessons for developing and transitional economies**. Public budgeting & finance. - Hoboken, NJ: Wiley-Blackwell, ISSN 0275-1100, ZDB-ID 8719998. - Vol. 20.2000, 2, p. 91-112

FRANEK, Slawomir. **Multi-year budgeting – towards the enhancement of fiscal discipline**. International journal of economics and finance studies. Vol 4, Nº 1, 2012 ISSN: 1309-8055 (Online), 153

GONTIJO, Vander. FILHO, Francisco L. Pereira. **Estudo Técnico nº 2/2010**. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2010/est6_2010.pdf. Acesso em 18 out 2013.

MENDES, Marcos J. **Sistema Orçamentário Brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público**. Caderno Finanças Públicas, Brasília, n.9, p. 57-102, dez.2009

OLIVEIRA, Weder. **Curso de Responsabilidade Fiscal - Direito, Orçamento e Finanças Públicas**. Brasília. Ed. Fórum, 2013, 1.175 p.



SANCHES, Osvaldo M. **Novo Dicionário de Orçamento e Áreas Afins**. 1ª Edição. Edição do Autor, 2013, 430 p.

SPACKMAN, Michael. **Multi-Year Perspective in Budgeting and Public Investment Planning**. Draft background paper for discussion at session III.1 of the OECD Global Forum on Sustainable Development: Conference on Financing Environmental Dimension of Sustainable Development OECD, Paris, 24-26 April 2002

TOLLINI, Hélio Martins. **Aprimorando as relações do Poder Executivo com o Congresso Nacional nos processos de elaboração e execução orçamentária**. Cadernos ASLEGIS nº 34, maio/agosto de 2008. Brasília, p. 213 a 236.