



EVOLUÇÃO E DESAFIOS DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO NO BRASIL

MÁRCIO GIMENE

A trajetória do sistema de planejamento e orçamento brasileiro é mais interessante do que pode parecer à primeira vista. Desde a década de 1930, importantes aperfeiçoamentos institucionais foram realizados e, em boa medida, sobreviveram às alternâncias políticas, o que não deixa de ser surpreendente para os padrões brasileiros. Disfuncionalidades precisam ser corrigidas para que tenhamos serviços mais eficientes e de melhor qualidade prestados aos cidadãos. Mas as experiências acumuladas possibilitam vislumbrar melhorias, desde que saibamos reconhecer os avanços e os obstáculos que seguem por serem superados.

A primeira seção deste capítulo apresenta os principais marcos que caracterizam o processo de construção do sistema de planejamento e orçamento brasileiro, entre as décadas de 1930 a 1970, período no qual prevaleceu a promoção do desenvolvimento como orientação estratégica. A segunda seção aborda o período situado entre a década de 1980 e a atualidade, no qual a ideia hegemônica tem sido o controle de gastos. Finalizando o capítulo, a terceira seção propõe uma agenda mínima de providências a serem adotadas visando qualificar o sistema de planejamento e orçamento brasileiro, tendo como orientação a conciliação entre os objetivos de promoção do desenvolvimento e controle de gastos.

O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO BRASILEIRO: FOCO NA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO

A partir da década de 1930, sob a liderança do presidente Getúlio Vargas, importantes aperfeiçoamentos institucionais foram realizados no sentido de modernizar a administração pública brasileira. A criação da Comissão Permanente de Padronização (1930), da Comissão Central de Compras (1931), do Conselho Federal do Serviço Público Civil (1936) e do Departamento Administrativo do Serviço Público – Dasp (1938) possibilitou a profissionalização do serviço público no País. O Dasp, em especial, desempenhou papel relevante na elaboração de concursos públicos para acesso aos cargos no governo federal, na elaboração do primeiro estatuto dos funcionários públicos do Brasil e na padronização das normas orçamentárias e financeiras adotadas nos três níveis de governo.

Os esforços de modernização administrativa passaram a contemplar a elaboração de planos governamentais, como o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional (1939) e o Plano de Obras e Equipamentos (1943). A implementação desses planos mobilizou o Ministério da Fazenda, a Controladoria-Geral da República e o Tribunal de Contas em um mecanismo de controle das verbas a serem aplicadas em áreas prioritárias, conforme autorização do presidente da República. A parte essencial desse esquema consistia no registro das dotações anuais pelo Tribunal de Contas, com validade para um período de cinco anos.

O Plano Salte (1948) contou com uma dinâmica de monitoramento da execução física dos empreendimentos mais sofisticada, com assessores especiais incumbidos de preencher fichas de inspeção sob a coordenação do diretor do Dasp, que acumulou a função de administrador-geral do Plano Salte.

Foram criadas instituições e empresas estatais fundamentais para o desenvolvimento e a industrialização do País, tais como: Companhia Siderúrgica Nacional – CSN (1941); Vale do Rio Doce (1942); Companhia Nacional de Álcalis (1943); Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes (1951); Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq (1951); Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE (1952); Petrobras (1953); e Eletrobrás (1954).

A política de câmbio múltiplo e as tarifas de importação, combinadas com subsídios à exportação de bens manufaturados, viabilizaram a industrialização e a geração de empregos no País de forma concomitante com a garantia de direitos trabalhistas (Consolidação das Leis do Trabalho, em 1943) e o reconhecimento das entidades de classe (trabalhistas e patronais)

como legítimas interlocutoras e parceiras do Estado na construção e implementação do projeto de desenvolvimento em curso.

Tais avanços ocorreram em meio a disputas mais ou menos explícitas sobre o papel do Estado na promoção do desenvolvimento. Um desses debates, protagonizado pelos engenheiros Roberto Simonsen e Eugênio Gudin, ficou conhecido como “controvérsia do planejamento”. Ambos participaram do I Congresso Brasileiro de Economia, realizado em 1943. No ano seguinte, foram criados o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC), vinculado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, e a Comissão de Planejamento Econômico (CPE), vinculada ao Conselho de Segurança Nacional. Como membro do CNPIC, Simonsen apresentou uma proposta de planificação da economia centrada no apoio do Estado às indústrias nascentes. O documento foi encaminhado para apreciação da CPE, que solicitou o parecer de Gudin. Este concordou com o diagnóstico feito por Simonsen, segundo o qual a industrialização do País era fundamental para elevar o padrão de vida do povo brasileiro. Mas discordou dos métodos propostos para alcançar esse objetivo, argumentando que eles refletiam uma visão paternalista do Estado em relação à indústria nacional. Para Gudin, o Estado deveria se concentrar em controlar a inflação e garantir regras favoráveis ao livre comércio.

A controvérsia protagonizada por Simonsen e Gudin gerou muitos debates e iniciativas governamentais que se alternaram entre a criação e a retirada dos estímulos à indústria nascente. As idas e vindas das políticas públicas brasileiras foram ditadas, nas décadas seguintes, pela correlação de forças entre os grupos de interesses que se identificavam (e eventualmente se beneficiavam) com uma ou outra abordagem.

Foi nesse contexto que a ideia de se estabelecer um sistema de coordenação das atividades governamentais com base no planejamento foi incluída na proposta de reforma administrativa elaborada por determinação de Vargas, em 1952. Previa-se a instalação do Conselho de Planejamento e Coordenação, que funcionaria como agência central de planejamento do governo federal. Coordenado pelo presidente da República, o Conselho seria integrado pelos ministros de Estado e contaria com o auxílio de comissões interministeriais. Vargas suicidou-se em 1954, antes de colocar o sistema de planejamento em prática, mas as sementes que plantou não tardariam a gerar bons frutos.

Aproveitando o acúmulo possibilitado pelas experiências anteriores, Juscelino Kubitschek governou tendo seu Programa de Metas (1956) como instrumento mobilizador da administração pública. Estudos e pareceres de especialistas guiaram a elaboração de programas setoriais de investimentos destinados a orientar a execução de obras e a expandir ou implantar indústrias e serviços considerados indispensáveis ao equilibrado desenvolvimento

econômico do País. Foram selecionados 30 setores considerados prioritários, fixando-se as metas a serem atingidas no fim de 1960.

Cada setor foi analisado, inicialmente, estudando-se suas tendências de evolução e suas projeções sobre a necessidade de desenvolvimento no quinquênio. Paralelamente, foram analisados, para cada meta, todos os projetos específicos que se destinariam a cumpri-la. Assim, por exemplo, na meta siderúrgica, enquanto se pesquisava qual seria a demanda global de aço e sua decomposição nos diversos tipos de produtos siderúrgicos, era feita a análise de cada projeto de expansão das usinas existentes e de novas usinas a serem instaladas. Ao mesmo tempo que se analisavam os orçamentos, as demandas anuais de recursos financeiros e as fontes prováveis de suprimento desses recursos, pesquisava-se a inter-relação dos vários setores da economia vinculados ao programa.

O Programa de Metas conseguiu ser um plano em marcha: sob a liderança pessoal do presidente da República e coordenação do Conselho do Desenvolvimento, mobilizou especialistas e diversas entidades públicas e privadas, que executavam as obras e prestavam serviços à coletividade.

Coube ao Conselho do Desenvolvimento elaborar os esquemas de financiamento, projetos de lei, medidas administrativas e demais providências necessárias para o alcance das metas que se concentravam nas áreas de energia, transportes, alimentação e indústria de base.

Em 1961, sob a presidência de Jânio Quadros, foi criada a Comissão Nacional de Planejamento (Coplan), incorporando a secretaria-geral do Conselho de Desenvolvimento. Após a renúncia de Jânio (agosto de 1961), movimentos contrários à posse do vice, João Goulart, levaram o Congresso Nacional a aprovar a criação de um sistema parlamentarista provisório (a ser confirmado ou revogado pela população em plebiscito agendado para o início de 1963) e, em seguida, deu posse a Goulart como presidente de um Poder Executivo que teve parte significativa das suas atribuições transferidas para o Legislativo.

Goulart então criou o cargo de Ministro Extraordinário Responsável pelo Planejamento (Lei Delegada nº 1, de 25 de janeiro de 1962), para o qual convidou o economista Celso Furtado. A missão principal de Furtado foi elaborar um plano nacional de desenvolvimento que pudesse ser defendido por Goulart. Daí nasceu o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, lançado em dezembro de 1962, poucos dias antes do plebiscito (no qual venceu o sistema presidencialista, reforçando os poderes do presidente).

Furtado aceitou o desafio com a condição de que a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) ficasse sob sua coordenação, ponderação acatada por Goulart. Assim, o novo ministro recebeu as incumbências de coordenar: a elaboração de um plano nacional de

desenvolvimento econômico e social, os planos e atividades dos órgãos de desenvolvimento regional e os planos de ajuda externa. Para tanto, ficaram a ele subordinados o Coplan, o Conselho de Desenvolvimento e a Comissão de Coordenação da Aliança para o Progresso.

Dentre as inovações do Plano Trienal, destaca-se a recomendação de criação de um sistema de planejamento integrado ao processo orçamentário, que em relação às obras seria plurianual. Caberia ao órgão central de planejamento, no caso o Ministério do Planejamento, a responsabilidade de coordenar a execução do Plano, assegurando a disponibilidade dos recursos necessários. Nesse arranjo, o Conselho de Desenvolvimento Nacional seria a instância máxima de formulação e coordenação de políticas, composto pelo presidente da República e ministros. O Conselho de Desenvolvimento Nacional seria assessorado por comissões e subcomissões que mobilizariam representantes de todos os órgãos da administração pública direta e indireta. Pela proposta, as comissões seriam preferencialmente ocupadas pelos chefes dos órgãos de planejamento dos ministérios, e cada comissão seria desdobrada em subcomissões, que reuniriam representantes dos órgãos responsáveis por cada atividade.

Em suma, a reforma administrativa que acompanhou o Plano Trienal obrigava a administração federal a se submeter a um rigoroso esquema de ação planejada, do qual o orçamento-programa seria o principal instrumento.

Tratava-se de colocar em prática recomendações formuladas na Comissão de Estudos e Projetos Administrativos – Cepa, instituída por Juscelino Kubitschek (Decreto nº 39.855/1956). A proposta da Cepa, encampada por Furtado, consistia na criação de um sistema de planejamento encarregado de pesquisar fatos administrativos e planejar as atividades a curto e a longo prazos de cada órgão ministerial, e de combinar os planos parciais em um plano orgânico, de longa duração, dividido em etapas anuais coincidentes com o exercício financeiro. O planejamento governamental passaria a ser obrigação regulamentar taxativa, imposta a cada chefe de serviço, em todos os órgãos e dependências do serviço público.

Resultou dessa efervescência a Lei nº 4.320/1964 (que segue em vigor até hoje), instituindo normas gerais para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal.

Duas semanas após a sanção da Lei nº 4.320, o presidente João Goulart foi deposto. Começava o regime militar, que no tocante à área de planejamento e orçamento deu sequência e implementou com considerável êxito as diretrizes e recomendações que haviam sido consolidadas pela Cepa e por Furtado.

Sob o regime militar, coube ao Plano de Ação Econômica do Governo – Paeg (1964) organizar as ações iniciais do novo grupo dirigente. Por meio do Decreto nº 53.914/1964,

foram extintos a Coordenação do Planejamento Nacional, a Assessoria Técnica da Presidência da República, a Comissão Nacional de Planejamento e o Conselho de Desenvolvimento, que passaram a ter suas atribuições concentradas no Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, agora sob a liderança de Roberto Campos.

A principal inovação desse novo formato foi a incumbência conferida ao Ministério do Planejamento de coordenar a elaboração e a execução do Orçamento-Geral da União e dos orçamentos dos órgãos e das entidades paraestatais, de economia mista e subvencionados pela União.

Na sequência, foram criados três órgãos técnicos responsáveis pela estruturação das atividades de planejamento e de orçamento: o Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (Epea, que depois se tornaria Ipea); o Setor de Economia e Finanças (embrião da futura Secretaria de Orçamento Federal); e o Setor de Planejamento Setorial. A estes órgãos se somava o Conselho Consultivo de Planejamento (Consplan), que era liderado pelo presidente da República e tinha como secretário executivo o ministro do Planejamento.

Ainda em 1964, foi instalada a Comissão Especial de Estudos de Reforma Administrativa (Comestra), que recomendou a ação coordenada do governo, tendo como referência o tripé:

- planejamento/programação governamental – orientando a ação da administração pública em todos os setores;
- orçamento-programa – servindo de roteiro à execução coordenada pelo programa anual, no que diz respeito às receitas, às despesas e à ação administrativa; e
- programação financeira de desembolso – ajustando o ritmo de trabalho à disponibilidade de recursos.

A proposta apresentada pela Comestra seguia a lógica das recomendações anteriores. A ação governamental deveria obedecer a programas gerais e setoriais de duração plurianual, elaborados pelos órgãos de planejamento, sob a orientação e a coordenação do presidente da República. Caberia a cada ministro de Estado orientar e dirigir a elaboração do programa setorial correspondente ao seu ministério; e ao ministro do Planejamento e Coordenação Econômica cumprir auxiliar diretamente o presidente da República na coordenação, revisão e consolidação dos programas setoriais e na elaboração da programação geral do governo. A aprovação dos planos e programas gerais e setoriais seria competência do presidente da República. E, em cada ano, deveria ser elaborado um Orçamento-Programa, pormenorizando a etapa do programa plurianual a ser realizada no exercício seguinte, servindo de roteiro à execução coordenada do programa anual.

Para ajustar o ritmo de execução do Orçamento-Programa ao fluxo provável de recursos, caberia ao Ministério da Fazenda, com a colaboração do Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, elaborar a programação financeira de desembolso, de modo a assegurar a liberação automática e oportuna dos recursos necessários à execução dos programas anuais de trabalho. Nenhuma atividade poderia ser iniciada sem que se verificasse, previamente, sua consonância com a programação governamental e com o orçamento-programa, nem compromisso financeiro algum poderia ser assumido se não estivesse contemplado na programação financeira de desembolso.

Tributária desse acúmulo de aprendizados, a reforma administrativa de 1967 consagrou o tripé planejamento/orçamento-programa/programação financeira de desembolso. Passou-se a exigir de toda a administração pública consonância com as linhas gerais do planejamento econômico e social do governo. Ao orçamento-programa cumpriria o papel de estabelecer linguagem comum entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, ao elaborarem e aprovarem o orçamento, e uma linguagem compreensível para a coletividade, permitindo a todos – e em particular ao setor privado – melhor conhecimento do programa anual de trabalho governamental e dos recursos alocados para sua execução. Nesse arranjo, cabeira à programação financeira de desembolso assegurar o fluxo ordenado de recursos aos diferentes setores de ação governamental, proporcionando ritmo de trabalho eficiente aos diferentes serviços.

A lógica do tripé planejamento/orçamento-programa/desembolso financeiro consistia em assegurar que as diretrizes do planejamento permeassem os diversos níveis administrativos até atingirem as unidades executivas de menor porte. As instâncias de governo que se ajustassem às diretrizes da programação governamental poderiam pleitear e contar em tempo com os recursos necessários. E assim seria possível aperfeiçoar a produtividade dos órgãos públicos, utilizando-se instrumentos de avaliação.

Essas mudanças foram consolidadas em três normativos principais:

- a Constituição Federal de 1967, na parte referente ao “Orçamento” e à “Fiscalização Financeira e Orçamentária”;
- o Decreto-Lei nº 199/1967, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas; e
- o Decreto-Lei nº 200/1967, que estabelece diretrizes para a reforma administrativa.

Com a Constituição de 1967, os orçamentos plurianuais se tornaram um imperativo constitucional. O orçamento anual passou a ser uma etapa do orçamento plurianual. E a programação financeira de desembolso tornou-se impositiva, impedindo a realização de despesas sem previsão no orçamento.

O Plano Decenal de Desenvolvimento (1966), o Programa Estratégico de Desenvolvimento – PED (1968) e o Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo (1970) atualizaram sucessivamente os estudos e estratégias de governo, consolidando o planejamento como método de trabalho no governo federal. Depois vieram os planos nacionais de desenvolvimento. O I PND (1971) teve como mote a integração nacional, focando em projetos estruturantes de infraestrutura (Itaipu, Transamazônica) e indústrias de base (siderurgia, petroquímica, mineração, telecomunicações). Foi sucedido pelo II PND (1974), que manteve o foco do seu antecessor e colheu os frutos da experiência acumulada.

O Decreto 71.353/1972 foi outro avanço importante, ao determinar que as atividades de planejamento, orçamento e modernização da administração federal fossem integradas no Sistema de Planejamento Federal, que teria como objetivos: coordenar a elaboração dos planos e programas gerais de governo e promover a integração dos planos regionais e setoriais; acompanhar a execução desses planos e programas; assegurar, mediante normas e procedimentos orçamentários, a aplicação de critérios técnicos, econômicos e administrativos para o estabelecimento de prioridades entre as atividades governamentais; modernizar as estruturas e procedimentos da administração federal, objetivando seu contínuo aperfeiçoamento e maior eficiência na execução dos programas do governo; e estabelecer fluxos permanentes de informação entre as unidades componentes do sistema, a fim de facilitar os processos de decisão e coordenação das atividades governamentais.

O mesmo Decreto determinou que o Sistema de Planejamento Federal fosse integrado por todos os órgãos da administração federal direta e indireta incumbidos de atividades de planejamento, orçamento e modernização administrativa. A Secretaria-Geral do Ministério do Planejamento e Coordenação-Geral foi confirmada como órgão central do Sistema de Planejamento, que tinha como órgãos setoriais as secretarias-gerais dos ministérios civis e os órgãos equivalentes dos ministérios militares. Além de zelar pelo bom funcionamento do sistema de planejamento, prestando assistência técnica aos órgãos setoriais, cabia ao órgão central promover a articulação com as demais unidades da federação.

O SISTEMA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO A PARTIR DA DÉCADA DE 1980: FOCO NO CONTROLE DE GASTOS

Os anseios pela redemocratização do País foram acompanhados por iniciativas que restringiram o grau de arbítrio do Poder Executivo Federal. O Poder Judiciário, o Poder

Legislativo, o Tribunal de Contas da União e o Ministério Público, bem como seus equivalentes nos estados e municípios, se tornaram atores cada vez mais presentes nos processos de formulação e implementação das políticas públicas. Avanços importantes aconteceram no que diz respeito ao controle de gastos. Por outro lado, a coordenação das ações governamentais em escala nacional ficou sensivelmente prejudicada¹.

Antes mesmo de ser promulgada a Constituição da República de 1988, um conjunto de medidas legais e administrativas voltadas para o controle de gastos modificou significativamente o funcionamento das atividades de planejamento e de orçamento:

- Incorporação, pela primeira vez, no Projeto de Lei Orçamentária da União para 1986, das despesas com encargos da dívida mobiliária federal, assim como de vários subsídios concedidos pelo governo;
- Extinção da conta-movimento do Banco do Brasil, em janeiro de 1986;
- Criação, em março de 1986, da Secretaria do Tesouro Nacional, o que permitiu a centralização, o acompanhamento e a programação de atividades anteriormente realizadas pelo Banco Central e pelo Banco do Brasil;
- Criação, em julho de 1987, da Carreira de Orçamento, constituída dos cargos de técnico de orçamento e de analista de orçamento;²
- Atribuição, em julho de 1987, ao Ministério da Fazenda, por meio da Secretaria do Tesouro Nacional, da administração e do controle da dívida mobiliária federal;
- Criação, em julho de 1987, do orçamento das operações de crédito, que passou a constar, como anexo, do Orçamento-Geral da União;
- Proibição, em novembro de 1987, da emissão líquida de títulos da dívida mobiliária sem autorização legislativa; e
- Transferência, em dezembro de 1987, para o Ministério da Fazenda, dos fundos e programas administrados pelo Banco Central.

¹Ver Gimene (2019) sobre a influência exercida pela teoria econômica convencional na abordagem do controle de gastos como orientador maior do planejamento governamental.

²A Lei nº 8.270/1991 alterou a denominação para Carreira de Planejamento e Orçamento, constituída dos cargos de técnico de planejamento e orçamento e analista de planejamento e orçamento.

Em seguida, preservando os conceitos consagrados pela Lei nº 4.320/1964 e pelo Decreto-Lei nº 200/1967, os constituintes de 1987/1988 instituíram um modelo de planejamento e orçamento de viés parlamentarista, composto por três instrumentos interdependentes: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). De acordo com esse modelo, os planos de desenvolvimento de longo prazo, os planos de desenvolvimento regional e o programa de governo eleito devem ser sintetizados em um plano plurianual com vigência de quatro anos, correspondente ao período situado entre o segundo ano do mandato do chefe do Poder Executivo e o primeiro ano do mandato seguinte.

Os constituintes buscaram, dessa forma, favorecer a continuidade administrativa entre mandatos do Poder Executivo, antevendo que a promulgação da Constituição seria seguida da aprovação do sistema parlamentarista em plebiscito. Ocorre que no plebiscito realizado em 1993 a população brasileira votou majoritariamente pelo sistema presidencialista, como fizera em 1963, contrariando a lógica que havia orientado a concepção do esquema PPA-LDO-LOA. Desde então, os Poderes Executivo e Legislativo travam uma acirrada luta sobre o sentido e o nível de detalhamento das informações que devem constar em cada um desses instrumentos.

De acordo com a determinação constitucional, o PPA deve apresentar as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública não só para os investimentos, como também para as despesas de custeio deles decorrentes. Trata-se do sucessor do Orçamento Plurianual de Investimentos, instituído pela Constituição de 1967, que era elaborado anualmente e informava apenas as despesas de capital (investimentos) previstas para um período de três anos.

A LDO define as metas e as prioridades da administração para o exercício subsequente, funcionando como elo entre o PPA e a LOA, permitindo que o Legislativo discuta as prioridades para o próximo exercício e, quando da discussão da LOA, analise se essas prioridades estão devidamente refletidas na alocação de recursos prevista na proposta de lei orçamentária.

Ao incorporarem todas as ações de governo, os sucessivos PPA tiveram dificuldade para comunicar as ações estruturantes e os investimentos que deveriam contar com fluxo garantido de recursos. Sem receberem o necessário respaldo político, os processos de elaboração, monitoramento, avaliação e revisão do PPA foram tratados como exercícios formais de cumprimento das regras estabelecidas pela Constituição. A elaboração de listas de obras prioritárias com modelos intensivos de gestão, prática corrente no País desde o Programa de Metas, de Juscelino Kubitschek, foi então continuada com o Brasil em Ação, em 1996; Avança Brasil, em 2000; Metas Presidenciais, em 2003; e Programa de Aceleração do Crescimento, em 2007.

Os esforços de aperfeiçoamento do sistema de planejamento e de orçamento foram objeto de diversas modificações normativas e administrativas até a Lei 10.180/2001 estabelecer que o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal compreenderia as atividades de elaboração, acompanhamento e avaliação de planos, programas e orçamentos, e de realização de estudos e pesquisas socioeconômicas, tendo por finalidade: formular o planejamento estratégico nacional; formular planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social; formular o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais; gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal; e promover a articulação com os estados, o Distrito Federal e os municípios.

A entrada em vigor da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) reforçou os mecanismos de controle de gasto público, tendo como efeito colateral a criação de dificuldades adicionais no fluxo de liberação de recursos não obrigatórios, como os destinados a novos investimentos. Como resultado, muito do que foi planejado não chegou a ser executado, ou não o foi no ritmo inicialmente programado, devido às restrições fiscais, carência de pessoal qualificado para elaboração e execução de projetos e controvérsias jurídicas diversas.

Apesar dos seus inegáveis méritos em termos de promoção da transparência e do controle do gasto público, o conjunto de inovações legais voltadas para o controle do gasto resultou em um quadro institucional peculiar, que em termos práticos subordinou o planejamento governamental à lógica de curto prazo do desembolso financeiro.

Em suma, o regime fiscal brasileiro passou a inibir o investimento público e a atuar de maneira pró-cíclica. Com exceção dos gastos com juros e das despesas eventualmente resguardadas pela LDO, todas as demais despesas públicas passaram a ser subordinadas ao alcance de metas fiscais. Os investimentos, em particular, por serem mais facilmente contingenciados, ficaram especialmente prejudicados.

Ao contrário do que recomendam as boas práticas de gestão macroeconômica, nos períodos de maior crescimento, a arrecadação crescia e o Estado ampliava seus gastos, pressionando a inflação em uma economia já aquecida. Por sua vez, nos períodos de baixo crescimento, a busca pelo cumprimento da meta fiscal por meio de uma política fiscal contracionista, para além de prejudicar o planejamento prévio, retirava estímulos à demanda agregada de uma economia já desaquecida, o que reduzia ainda mais o crescimento econômico e a arrecadação. Em outras palavras, quando a economia ia bem, o setor público não fazia poupança e, quando ia mal, as restrições fiscais interrompiam os projetos em andamento, contingenciando especialmente os investimentos.

A partir da instituição do Novo Regime Fiscal, por meio da Emenda Constitucional nº 95/2016, o País passa a experimentar uma nova configuração na organização do gasto

público. No que diz respeito aos períodos de maior crescimento econômico, o caráter pró-cíclico do regime fiscal brasileiro foi atenuado pelos limites individualizados (teto de gastos) estabelecidos para as despesas primárias dos Poderes que compõem a União. Contudo, o regime continuou sendo pró-cíclico no que diz respeito aos períodos de baixo crescimento econômico, pois o setor público ficou impedido de expandir seus gastos para aquecer a economia e ampliar a prestação de serviços quando eles se fazem mais necessários.

Como ressaltado por Gimene (2019), isso ocorreu a despeito da própria Exposição de Motivos Interministerial, que acompanhou a proposta de Emenda Constitucional, reconhecer que a estrutura de gastos pró-cíclica vigente no Brasil precisava evoluir para uma estrutura anticíclica. Na Exposição de Motivos, os então ministros do Planejamento e da Fazenda alertam que as normas constitucionais e legais vigentes no País fazem com que a despesa pública seja pró-cíclica, ou seja, a despesa tende a crescer quando a economia cresce, e vice-versa. O governo, alertam os ministros, em vez de atuar como estabilizador das altas e baixas do ciclo econômico, contribui para acentuar a volatilidade da economia: estimula a economia quando ela já está crescendo e faz ajustes fiscais quando ela está em recessão.

Para reverter esse quadro, os ministros apresentam o Novo Regime Fiscal como um passo necessário para a adoção de um regime fiscal anticíclico no Brasil. Afinal, quando a receita voltasse a crescer, e com ela as pressões para gastar mais, a União teria uma trava constitucional que impediria a elevação dos gastos: crescimento real zero para as despesas primárias da União durante vinte anos. Ao proporem a fixação do limite de despesa de um ano como sendo o limite vigente para o ano anterior, corrigido pela inflação, os ministros alertam que isso levará a uma queda substancial da despesa primária do governo central como porcentagem do Produto Interno Bruto, na esperança de que a maior previsibilidade da política macroeconômica fortaleça a confiança dos agentes econômicos, reduzindo o risco-país e abrindo espaço para a redução estrutural das taxas de juros.

Embora não haja nenhuma evidência empírica que assegure a consistência teórica das premissas e esperanças manifestas pelos ministros, merece registro a defesa de que o regime fiscal brasileiro evolua para um regime anticíclico.

Para conferir alguma flexibilidade ao Novo Regime Fiscal, a Emenda Constitucional prevê que uma lei, de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, proporá qual será a taxa de crescimento do limite de gastos a partir do décimo exercício de vigência da regra. Resta saber se o País terá condições políticas e sociais para aguardar esses dez anos de experiência. Caso prevaleça, ao longo desse período, um robusto crescimento econômico mundial, é natural que o Brasil se beneficie do ciclo de alta nos preços das *commodities* que exporta. Todavia, se esse robusto crescimento internacional não se verificar, aumentarão as pressões políticas e

sociais para que a emenda constitucional seja revista o quanto antes, antecipando a migração para um regime fiscal efetivamente anticíclico.

Em outras palavras, seja após a conclusão dos dez anos iniciais de experiência com o Novo Regime Fiscal, ou de forma antecipada, se as pressões políticas e sociais assim exigirem, a migração para o regime anticíclico demandará ajustes normativos constitucionais e infraconstitucionais que autorizem a União a ampliar seus gastos nos ciclos de baixo crescimento, como forma de estimular os investimentos produtivos e o consumo das famílias, o que possibilitará a ampliação das receitas e, conseqüentemente, uma maior sustentabilidade para as finanças públicas.

Afinal, o Novo Regime Fiscal acabou radicalizando o movimento em curso desde a década de 1980, de enfraquecimento da capacidade do Poder Executivo federal de coordenar as ações governamentais em escala nacional. É forçoso reconhecer que o sistema de planejamento brasileiro, concebido na década de 1950 e implementado com considerável êxito nas duas décadas seguintes, deixou de ter o planejamento governamental como orientador maior do tripé planejamento/orçamento-programa/desembolso financeiro. Enquanto nas décadas de 1980 e 1990 o planejamento governamental foi substituído pelo orçamento-programa como orientador maior do sistema de planejamento e de orçamento, nas últimas duas décadas o próprio orçamento-programa foi enfraquecido em favor da lógica de curtíssimo prazo do desembolso financeiro.

A ênfase na ideia atualmente hegemônica de planejamento como controle dos gastos públicos resultou em um arcabouço normativo de tal forma rígido que o ritual de realização periódica de eleições presidenciais tem se mostrado insuficiente para definir rumos alternativos para o País. Com as normas atualmente vigentes, a pessoa que venha a ser escolhida pela população para liderar o País não dispõe de meios para fazer muito mais do que dar continuidade aos projetos inacabados deixados pelos seus antecessores e reunir apoio parlamentar suficiente para evitar o seu *impeachment* por crime de responsabilidade decorrente do descumprimento das restrições fiscais vigentes.

A AGENDA POR CONSTRUIR: COMO CONCILIAR PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO E CONTROLE DE GASTOS?

A experiência brasileira no período situado entre as décadas de 1930 e 1970 demonstra que não precisa haver antagonismo entre os objetivos de promoção do desenvolvimento e controle de gastos. Afinal, a promoção do desenvolvimento possibilita ganhos de produtividade que resultam em maior crescimento econômico e arrecadação tributária. A alternativa hegemônica desde a década de 1980, centrada no controle de gastos, tem se mostrado ineficaz justamente pela sua incapacidade de estimular o crescimento econômico, gerando emprego, renda e, conseqüentemente, aumento de arrecadação.

A migração para um regime fiscal anticíclico demandará ajustes normativos constitucionais e infraconstitucionais que autorizem a União a ampliar seus gastos nos ciclos de baixo crescimento, como forma de estimular os investimentos e o consumo das famílias, o que possibilitará a ampliação das receitas e, conseqüentemente, uma maior sustentabilidade para as finanças públicas.

Acreditar que a retomada sustentável do crescimento econômico é possível com base apenas na ação dos agentes privados é uma ilusão que carece de evidências empíricas e formulações teóricas que a sustentem. É fato que o Estado, sozinho, é incapaz de fazer o conjunto de investimentos necessários para que o País se desenvolva. Mas a iniciativa privada, sozinha, também não tem essa capacidade. Daí a importância da cooperação entre o poder público e a iniciativa privada na concepção e implementação de uma agenda pactuada de desenvolvimento na escala necessária para um país com as dimensões e as potencialidades do Brasil.

Para que isso ocorra, será preciso construir um novo marco institucional para o planejamento e o orçamento público. Conforme proposto em Gimene (2019), uma agenda de reformas institucionais que contribuam para a conciliação entre os objetivos de promoção do desenvolvimento e controle de gastos precisará abarcar ao menos os seguintes pontos:

1. Revogar a Emenda Constitucional nº 95 – trata-se de providência indispensável para recuperar a capacidade de ação do Estado, de forma a viabilizar a migração para um regime fiscal anticíclico. Nenhum outro país do mundo estabeleceu regra fiscal tão rígida em sua Constituição. Geralmente os países estabelecem limites de gastos por meio de leis aprovadas nos respectivos parlamentos. A preocupação da EC 95 com a sustentabilidade plurianual do gasto pode ser atendida com a transformação do PPA em um orçamento-programa plurianual. Assim, no primeiro ano de cada mandato o presidente da República enviaria ao Congresso Nacional o projeto de lei do Plano Plurianual com as estimativas de receitas

e despesas em cada programa e ação para os 4 anos seguintes. Dessa forma, a cada 4 anos seria possível reavaliar as estimativas de receitas e despesas, em sintonia com os programas de governo eleitos pela população. Além de ser um arranjo institucional mais flexível do que o proporcionado pela EC 95, essa mudança contribuiria para mitigar alguns dos problemas verificados na execução dos orçamentos anuais, como os apontados a seguir.

2. Instituir o orçamento-programa plurianual – o Artigo 165 da Constituição Federal determina que leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. Para que os órgãos públicos possam entregar serviços de melhor qualidade aos cidadãos, é desejável que lhes sejam assegurados fluxos de recursos plurianuais, evitando-se assim o hábito de se realizarem despesas mal planejadas no final de cada ano. Tais despesas mal planejadas ocorrem, em grande medida, pela conjunção de quatro fatores que refletem a disfuncionalidade do controle de gastos como tem sido feito no Brasil contemporâneo, com o desembolso financeiro comandando o processo decisório em detrimento do orçamento-programa e do planejamento:

- a liberação de recursos para os órgãos públicos é feita a conta-gotas nos primeiros meses do ano, geralmente modificando o que foi inicialmente planejado e orçado por cada órgão executor;
- quando a totalidade dos recursos, inicialmente planejados e orçados, finalmente são disponibilizados, muitas vezes não há mais tempo hábil para a realização dos procedimentos administrativos necessários para a sua adequada execução;
- as unidades administrativas que não conseguem executar plenamente os recursos tardiamente disponibilizados “perdem” aquela dotação orçamentária, pois não podem “carregar” o saldo não gasto para o próximo ano; e
- ao invés de serem recompensadas por evitarem desperdícios, as unidades administrativas que não executam plenamente os recursos tardiamente disponibilizados costumam ser vistas como “ineficientes” e, não raro, são punidas no ano seguinte com a disponibilização de montantes abaixo do necessário para a adequada execução das políticas públicas sob sua responsabilidade.

Alterar o art. 165 da Constituição de forma a instituir no Brasil o orçamento-programa plurianual por si só não será suficiente para resolver esses problemas, mas pode ajudar a mitigá-los. Especialmente se o processo de desembolso financeiro levar em consideração efetivamente o planejamento governamental e a sua tradução plurianual em orçamentos-programas, retomando a ideia original que orientou a construção do sistema de planejamento e orçamento brasileiro.

3. Revogar a necessidade de definição de metas de resultado primário nas LDO – Como apontado por Barbosa (2019), para evitar que a execução orçamentária do governo aumente expansões e aprofunde recessões, a maioria dos países avançados adota metas de gasto em vez de metas de resultado primário. Aproximar o Brasil do padrão adotado internacionalmente implica revogar o § 1º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, segundo o qual a cada ano a LDO deve estabelecer metas anuais de resultado primário. A lei não obriga que tais metas sejam superavitárias. De fato, nos últimos anos as LDO têm apresentado metas de déficit primário. Mas a obrigatoriedade de definir uma meta de resultado primário, seja ela superavitária ou deficitária, acaba funcionando como um mecanismo pró-cíclico. Revogando esse dispositivo, o orçamento à disposição de cada órgão poderá ser de fato aquele que for autorizado pelo Congresso, sem que haja necessidade de contingenciamentos em face de flutuações inesperadas de receita. Afinal, adotando metas de gasto o resultado do governo vira a variável de ajuste. Se a economia crescer mais do que o esperado, o governo arrecadará mais do que o previsto, mas não poderá gastar o excedente, pois sua despesa estará limitada ao aprovado no orçamento. Nesse caso o resultado primário é que será maior do que o previsto, tornando a política fiscal efetivamente anticíclica. Já se a economia crescer menos do que o esperado, o governo receberá menos do que o previsto com tributos e rendas, mas não precisará cortar gastos nem os contingenciar. Com meta de gasto a despesa primária será aquela fixada no orçamento, o resultado é que será menor nesse caso, novamente tornando a política fiscal anticíclica.

4. Revogar a “regra de ouro” – O art. 167, inciso III, da Constituição Federal proíbe a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. A vedação, reforçada pelo art. 32, § 3º da LRF, reflete o entendimento de que o governo só pode emitir dívida para financiar investimentos ou rolar o pagamento de amortização de dívidas passadas. Como aponta Barbosa (2019), a lógica dessa regra é o princípio ético de que não devemos fazer com o próximo o que não gostaríamos que fizessem conosco. Traduzindo para a política fiscal, a geração atual só poderia emitir dívida a ser paga pelas gerações futuras se isso fosse feito para financiar investimentos que também beneficiem as gerações futuras. Acontece que existem vários gastos que não são considerados investimento pela contabilidade pública, mas ainda assim beneficiam as gerações futuras. Se houver insuficiência de recursos tributários, segundo as normas vigentes o governo é obrigado a cortar ou contingenciar despesas, e muitas vezes isso acaba afetando despesas correntes da área de educação, por exemplo, que por definição também beneficiam gerações futuras. Ou seja, as normas vigentes induzem os governantes a prejudicar gerações futuras em nome de preservar gerações futuras... Esse problema levou vários países desenvolvidos a abandonarem tal princípio como guia de política fiscal. O mesmo precisa ser feito no Brasil.

5. Aprovar com ajustes a Lei Complementar de Finanças Públicas – prevista nos artigos 163 e 165 da Constituição Federal, a nova Lei de Finanças substituirá e atualizará a Lei 4.320/1964. Em 2016, o Senado Federal aprovou o PLS nº 229 – Complementar com esse propósito, estabelecendo normas gerais sobre planejamento, orçamento, fundos, contabilidade, controle e avaliação na administração pública. O projeto foi enviado para a revisão da Câmara dos Deputados, onde provavelmente sofrerá alterações. Embora o texto aprovado pelo Senado apresente avanços importantes, especialmente na área de contabilidade pública e nas propostas de criação de uma carteira nacional de investimentos e do Sistema de Avaliação das Políticas Públicas, as normas referentes ao planejamento e ao orçamento precisam ser aperfeiçoadas em sintonia com as mudanças que vierem a ser feitas em relação à Emenda Constitucional 95, a instituição do orçamento-programa plurianual, a revogação da necessidade de definição de metas de resultado primário nas LDO e a revogação da “regra de ouro”.

6. Utilizar as Leis de Diretrizes Orçamentárias como instrumento de promoção do desenvolvimento – enquanto as normas vigentes não forem aperfeiçoadas, as LDO podem ser melhor utilizadas como instrumentos de promoção do desenvolvimento se elas:

- apresentarem metas de resultado primário factíveis, capazes de atender ao art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, sem que isso implique restrições fiscais excessivas a ponto de sujeitarem o presidente da República ao risco de cometer crime de responsabilidade por descumprimento da meta.
- excluírem do cálculo do resultado primário despesas consideradas estruturantes para a promoção do desenvolvimento do País. Isso tem sido feito em algumas LDO, com resultados positivos.

Adicionalmente, uma vez que se construam as condições políticas para tanto, o Congresso Nacional em muito ajudará aprovando propostas de reforma do sistema tributário que possibilitem a sua simplificação e promovam maior justiça social, reduzindo a tributação sobre a produção e o consumo e ampliando sobre o patrimônio e a renda, como fizeram e fazem os países hoje considerados desenvolvidos. O sistema tributário vigente no Brasil é altamente complexo e injusto, fazendo com que boa parte das transferências diretas de renda e demais políticas públicas se tornem meros exercícios de “enxugar gelo”, já que mal conseguem atenuar as ineficiências e injustiças provocadas pelo sistema tributário.

Em suma, a implementação de ajustes normativos como os aqui sugeridos pode contribuir para o esforço de conciliação entre os objetivos de promoção do desenvolvimento e controle de gastos, criando as condições necessárias para que o planejamento governamental oriente de fato o orçamento-programa e este oriente o desembolso financeiro. Trata-se de

reverter a situação atualmente vigente, na qual a lógica de curtíssimo prazo do desembolso financeiro é que orienta e limita o orçamento-programa e o planejamento governamental de médio e longo prazos. Para reverter esse quadro institucional que tanto tem prejudicado o desenvolvimento do País, precisamos repensar as teorias que têm pautado nossas políticas macroeconômicas, adaptando as boas práticas internacionais às nossas especificidades. Assim será possível recuperar a capacidade do Estado de coordenar as ações governamentais em escala nacional, realizando investimentos públicos estruturantes e estimulando os investimentos privados.