

020

# ORÇAMENTO EM DISCUSSÃO

**Instituições e teoria orçamentária – pontos para  
discussão econômica e gerencial**

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt

Consultoria de Orçamentos,  
Fiscalização e Controle

SENADO  
FEDERAL



---

**SENADO FEDERAL**  
**Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF**  
**Conselho Editorial**

**Diretor**

Luiz Fernando de Mello Perezino

**Conselho Editorial**

Diego Prandino Alves

Flávio Diogo Luz

João Henrique Pederiva

Lívio Botelho Dantas

Luiz Fernando de Mello Perezino

Marcel Pereira

Maria Liz de Medeiros Roarelli

Oádia Rossy Campos

Rafael Inacio de Fraia e Souza

Renan Bezerra Milfont

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Rudinei Baumbach

**Coordenadores**

João Henrique Pederiva

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Maria Liz de Medeiros Roarelli

**Editores**

Flavio Diogo Luz

Marcel Pereira

Maria Liz de Medeiros Roarelli

Oadia Rossy Campos

Renan Bezerra Milfont

Rudinei Baumbach

**Boletim da Conorf**

Diego Prandino Alves

Rafael Inacio de Fraia e Souza

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

**Supervisão do Portal de Orçamento**

Flávio Diogo Luz

João Henrique Pederiva

Lívio Botelho Dantas

**Equipe Técnica**

Lívio Botelho Dantas

**Endereço**

Senado Federal, Ala Filinto Müller – Brasília, DF, Brasil – CEP 70.165-900

**Telefone:** +55 (61) 3303-3318

**Página da internet**

<http://www12.senado.gov.br/senado/institucional/orgaosenado?codorgao=1340>

**Email:** conselho.editorial@senado.gov.br

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade do autor e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

**Instituições e teoria orçamentária – pontos para discussão  
econômica e gerencial**

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt\*

---

\* Consultor Legislativo, Especialidade Orçamentos, do Senado Federal.  
Bacharel em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro.  
Especialista em Auditoria pela Pontifícia Universidade Católica de Minas  
Gerais. Especialista em Ciência Política pela Universidade Federal de Mato  
Grosso do Sul. (framalho@senado.leg.br)

## Resumo

Este trabalho analisa conceitualmente as instituições e práticas orçamentárias sob um ponto de vista econômico-gerencial. Pretende preencher uma lacuna atualmente existente entre os estudos especificamente jurídicos ou normativos e a tradicional teoria microeconômica de finanças públicas. Os pontos aqui suscitados oferecem ao leitor ferramentas para examinar criticamente o fenômeno orçamentário estando na posição de um gestor público que irá decidir – sob as restrições jurídico-formais - sobre ele não somente em relação aos seus efeitos finais, mas também na forma de estruturá-lo e utilizá-lo como instrumento de gestão. Com estas finalidades, apresentam-se os problemas de ação coletiva envolvidos no orçamento público e como o desenho institucional pode ajudar a mitigá-los; discutem-se sob o ponto de vista econômico e gerencial os tradicionais “princípios orçamentários” da ordem jurídica, bem como instrumentos mais recentes como os cenários fiscais, as regras fiscais e os fundos soberanos; por fim, estudam-se sob as perspectivas acima indicadas os modelos gerais de orçamento público mais presentes na literatura técnica, como o incrementalismo, o orçamento-programa e o PPBS.

**Palavras-chave:** Orçamento Público; Desenho Institucional; Política Fiscal.

## Sumário

1. Objetivos e perspectiva .....	6
2. Instituições orçamentárias e finanças públicas.....	7
2.1 Orçamento: processo e instituições.....	7
2.2 A relação “agente-principal” e seus riscos.....	10
2.3 O problema do “fundo comum” (common pool).....	21
2.4 Um falso dilema: o orçamento entre a legalidade e a gestão .....	35
3. A implementação – trazendo os princípios para a prática .....	36
3.1 Universalidade e unidade: ideias e práticas.....	36
3.2 Os chamados “fundos extra-orçamentários” .....	39
3.3. E os “fundos soberanos”? .....	45
3.4 A universalidade “além do orçamento” .....	50
3.5 Anualidade – a dimensão temporal .....	53
3.6 Os instrumentos: A estrutura legal do sistema orçamentário .....	53
3.7 Estendendo a perspectiva – cenários orçamentários de médio prazo ( <i>MTEF</i> ).....	58
4. Modelos do processo orçamentário .....	63
4.1 Incrementalismo .....	64
4.2 Reações ao incrementalismo: PBS, PPBS e ZBB .....	69
4.3 Sintetizando: o que ficou de tudo isso? .....	75
5. Indicações para seguir pesquisando .....	77
6. REFERÊNCIAS.....	80

## **Instituições e teoria orçamentária – pontos para discussão econômica e gerencial**

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt

### **1. Objetivos e perspectiva**

Este texto tem por finalidade apresentar e discutir elementos conceituais importantes na análise das instituições e práticas orçamentárias sob um ponto de vista técnico. Não se pretende aqui fornecer um rol de normas orçamentárias brasileiras (ou de qualquer outro país), nem apresentar os conceitos tradicionais da teoria microeconômica de finanças públicas. O objetivo é exatamente preencher uma lacuna entre esses dois extremos, ao fornecer elementos úteis para examinar criticamente o fenômeno orçamentário na posição de um gestor público que irá decidir sobre ele, não somente em relação aos seus efeitos finais (como espera um economista dedicado à política fiscal), mas também na forma de estruturá-lo e utilizá-lo como instrumento de gestão. Um gestor público deverá não apenas cumprir as disposições regulamentares, mas também entender as suas razões e eventuais inconsistências para avaliar criticamente o próprio sistema orçamentário e suas regras procedimentais e institucionais.

Elaborado inicialmente como notas de aula, o trabalho traz um enfoque conceitual, às vezes até mesmo um pouco abstrato; este visa fornecer ao leitor, de forma acessível, uma coleção de elementos analíticos para iniciar a discussão de problemas concretos sob a perspectiva econômico-gerencial. Baseia-se amplamente na literatura mais recente de técnica orçamentária publicada internacionalmente, mas não se limita a ser “manual de manuais”: a técnica orçamentária é apresentada e discutida a partir de seus fundamentos econômicos e institucionais. Ao longo do texto, o corpo principal de natureza conceitual é complementado por *boxes* com exemplos reais e aplicações das ideias estudadas. Algum grau de seletividade na escolha dos temas é de alguma maneira inevitável; a opção por focalizar a dimensão econômico-gerencial faz com que temas importantes como o suposto caráter “autorizativo” do orçamento e as iniciativas denominadas de “orçamento participativo” sejam, quando muito, apenas mencionados, sem a possibilidade de tratamento em maior profundidade.

## 2. Instituições orçamentárias e finanças públicas<sup>1</sup>

### 2.1 Orçamento: processo e instituições

*[..] de uma participação real do Parlamento nas decisões orçamentárias depende “que o conteúdo dessa decisão seja assumido pela sociedade como uma ordem transparente de preferências, determinante de um ótimo econômico, e que as leis que se aprovem no curso da legislatura encontrem no Orçamento a necessária cobertura econômica.”<sup>2</sup>*

O orçamento público, em sua expressão mais visível e direta, é um registro das receitas e despesas do governo durante um período de tempo. Se for lido antes do período de tempo a que se refere, refletirá uma declaração de intenções (o que o governo pretende fazer nesse período, e como irá financiar essas pretensões) – o orçamento então é uma previsão que associa quantitativamente certas despesas com certos objetivos.

Desde logo, também é uma materialização de decisões: como os objetivos de política pública têm cada um o seu custo, e os recursos da sociedade são limitados (e mais limitados ainda na medida em que os gastos públicos são extraídos de recursos privados), uma previsão orçamentária reflete uma dupla escolha alocativa: primeiro, entre a manutenção dos recursos em mãos dos agentes privados e a sua disponibilização ao fundo público (a determinação do nível global de despesa pública e das fontes de recursos que o financiarão); segundo, decidida essa alocação global, a escolha entre quais finalidades do gasto público serão atendidas, e em que montante.

Do ponto de vista político, o orçamento é o instrumento principal para a observância do princípio democrático segundo o qual nenhum governante pode retirar recursos compulsoriamente dos cidadãos nem fazer uso desses recursos exceto com a aprovação explícita de um parlamento eleito e independente<sup>3</sup>.

Porém, as previsões contidas no orçamento inicial dependem ainda de eventos futuros:

- a) que os meios financeiros previstos no orçamento sejam efetivamente disponibilizados aos agentes que os gastam;
- b) que esses agentes os gastem de acordo com as normas e regulamentos previstos; e

---

<sup>1</sup> Este capítulo está amplamente baseado em VON HAGEN (2007).

<sup>2</sup> MÉNDEZ, 2001, p. 90.

<sup>3</sup> SCHIAVO-CAMPO, 2006, p. 53.

c) que as despesas previstas no orçamento, quando realizadas na forma nele discriminada realmente levem às consequências nele previstas em termos de resultados concretos da ação pública.

Essas pressuposições sobre os eventos futuros, portanto, somente poderão ser confirmadas após a execução do disposto no orçamento. Se lido após encerrado esse período, com os números de sua execução, reflete o que foi realmente feito (ou, mais precisamente, o que foi gasto para atingir aqueles objetivos, e quem teve que arcar com esses gastos).

Esta distância entre as finalidades gerais (ou institucionais) do orçamento, o que ele deveria ser idealmente, e o resultado final dessa atividade nas diferentes economias, tende a ser enorme. Inúmeros problemas conceituais e práticos surgem nesse caminho entre o que se desejaria numa situação social “ideal” e o que se pode obter na sociedade real.

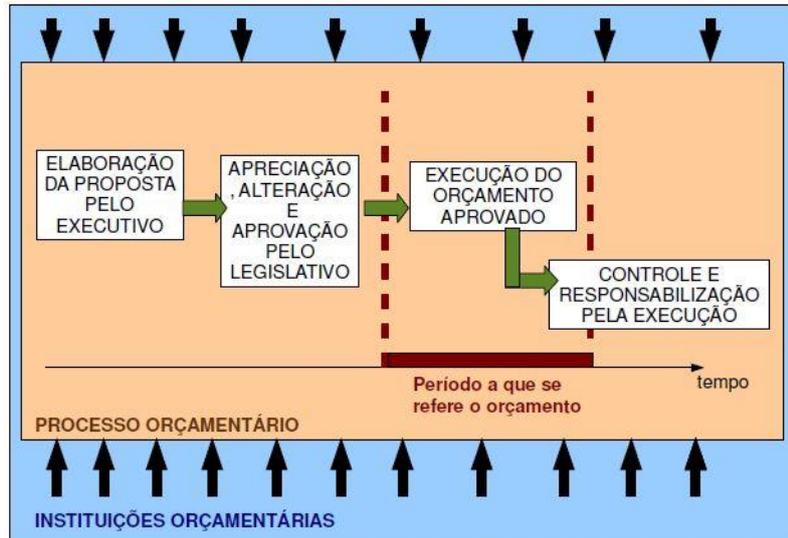
A abordagem por problemas proposta nesta seção do texto tem por objetivo expor critérios úteis para crítica e avaliação de sistemas e instrumentos orçamentários, ao evidenciar a inter-relação de suas características institucionais e operacionais, por um lado, e o enfrentamento dos problemas fundamentais que se colocam ao atingimento dos objetivos políticos e econômicos do orçamento.

Para simplicidade de referência neste e em posteriores capítulos, podemos evidenciar a arquitetura geral de um processo orçamentário ao longo do tempo<sup>4</sup>, sintetizada no diagrama abaixo.

---

<sup>4</sup> Esta arquitetura geral também corresponde, em grandes linhas, àquela esboçada em MARTNER, 1972, pp. 348 *et seqs.*

Figura 1 – Instituições e processo orçamentário



Fonte: *Elaboração própria*

Inicialmente, o Poder Executivo prepara uma proposta ao Legislativo<sup>5</sup>, que é então por este apreciada e aprovada (com possíveis alterações). Este procedimento tem lugar, salvo circunstâncias excepcionais, em período de tempo anterior àquele a que se refere o orçamento. Em seguida, compete a todos os órgãos públicos a execução das receitas e despesas de acordo com o orçamento, já no período de tempo por ele abrangido; durante esse período e logo após, procede-se à verificação específica da regularidade e fidelidade do seu cumprimento (inclusive com a responsabilização dos agentes que tiveram a cargo a execução orçamentária), habitualmente com a participação do Legislativo e de órgãos de controle dedicados a auxiliá-lo nessa tarefa.

É claro que esta é uma visão simplificada, a ser aprofundada ao longo do texto. Tem por finalidade concentrar a atenção nas características institucionais envolvidas nos processos orçamentários, e na sua relação com o problema, já apontado, da defasagem entre o papel reservado ao orçamento pela teoria política e econômica e o resultado concreto dos orçamentos públicos nas economias contemporâneas.

As instituições orçamentárias são o nosso ponto de partida para acompanhar esse trânsito entre intenções gerais e resultados concretos do orçamento. Por “instituições orçamentárias”, podemos considerar de forma bastante direta “a coleção de regras e

<sup>5</sup> A proposta orçamentária refere-se não apenas às despesas ao Poder Executivo, mas a todas as despesas executadas no âmbito do governo (inclusive pelos demais Poderes na condição de gestores de recursos e ordenadores de despesas). Apresenta-se nesse modelo simplificado como responsabilidade do Poder Executivo basicamente porque a esse poder cabe a execução da maioria absoluta das receitas e despesas de um moderno Estado Nacional (além de ser em muitos países, como no Brasil, o responsável pela consolidação e apresentação das propostas inclusive de outros Poderes, ainda que estes desfrutem de autonomia orçamentária).

princípios formais e informais que governam o processo [de elaboração e execução do] orçamento dentro do executivo e do legislativo<sup>6</sup>. Estas regras e princípios dividem essa tarefa em vários passos, determinam quais agentes decidem o quê e a em que momento, que informações fluem para onde<sup>7</sup>.

Mas afinal, que problemas são estes e como se vinculariam com as instituições orçamentárias?

Uma forma simples de começar a considerar os problemas envolvidos é lembrar que o orçamento, em última instância, trata de “A gastando o dinheiro de B em benefício de C” (sendo A, B e C grupos de pessoas, o que faria com que individualmente pudesse haver ocasionais superposições nos grupos). Nas democracias, os eleitores dão aos políticos eleitos uma delegação para arrecadar (de maneira compulsória, na maioria das vezes) recursos de sua riqueza privada, e gastá-los. Esta relação de delegação de poderes tem consequências cruciais para o entendimento do orçamento público.

## 2.2 A relação “agente-principal” e seus riscos

### >O problema

O primeiro problema derivado dessa relação é um “problema de agência” clássico: quando os políticos eleitos recebem a delegação de amplos poderes para manejar os recursos extraídos de toda a sociedade, passam a ter a possibilidade de extrair vantagens diretas e indiretas de utilizar os recursos assim arrecadados em finalidades que correspondam aos seus próprios interesses, e não àqueles da maioria dos eleitores.

Este problema é um caso particular da forma geral da relação teórica “agente-principal”, na qual um determinado ator (denominado “agente”) recebe legitimamente o encargo de zelar pelos interesses e direitos de um outro (o “principal”) em qualquer esfera (um administrador de uma empresa zela pelos direitos dos acionistas; um procurador zela pelos interesses de seu representado). O relacionamento entre ambos

---

<sup>6</sup> VON HAGEN, 2006:29. Esse autor divide as instituições orçamentárias em três tipos: as que fixam o ambiente do processo orçamentário, as que exigem determinados resultados finais para o orçamento (“*output-oriented rules*”) e as que criam regras específicas de procedimento para a decisão orçamentária. Para as finalidades do nosso texto, todos os tipos têm a mesma importância e natureza, e serão tratados de forma indistinta.

<sup>7</sup> Na nossa figura exemplificativa, as instituições são o “entorno” dentro do qual se materializa o processo orçamentário, e projetam condicionantes e direcionamentos a esse mesmo processo.

pode ser também equiparado a um contrato (ainda que sua forma jurídica se revista de outra natureza, como um conjunto de direitos e deveres previstos diretamente em lei). Esse agente, na maioria das situações, possui mais recursos de conhecimento e informação, e está mais próximo aos fatos da gestão dos interesses do que o “principal”; muito provavelmente, terá também interesses próprios nem sempre coincidentes (podendo inclusive ser opostos) aos do principal no que se refere aos atos que podem ser praticados na gestão e as consequências que deles podem resultar. Portanto, surge o chamado “problema de agência”, que incorpora as diferentes formas pelas quais o principal tenta controlar e monitorar o contrato (e, por extensão, a gestão que o agente faz de seus interesses), ao evitar ou reduzir as possibilidades do agente utilizar os poderes que adquire (em nome do principal) para perseguir seus próprios (do agente) interesses, em lugar dos interesses do principal<sup>8</sup>.

O “problema de agência” é agravado, no caso do orçamento, pela própria complexidade intrínseca das decisões envolvidas: escolher entre as diferentes demandas pelo fundo público será, em qualquer caso, e mesmo sem qualquer desvio de interesse, extremamente complicado<sup>9</sup>. Não existe uma única medida ou métrica objetiva de “qualidade” dessa decisão, nem uma metodologia objetiva que seja inequivocamente superior para essa avaliação. Em última instância, escolher entre construir estradas ou escolas, entre destinar recursos a uma região ou outra, ou mesmo entre destinar serviços aos mais pobres ou aos mais ricos, é uma escolha política que envolve um juízo de valor.

Uma das formas possíveis de mitigar esse risco em qualquer contrato, e em particular na delegação de poderes de gasto público aos agentes políticos eleitos, seria estabelecer previamente (em termos teóricos, na “redação do contrato”) regras estritas e detalhadas que digam o que esses agentes podem ou não podem fazer com o dinheiro público em cada conjunto de circunstâncias. Na prática, porém, uma moderna economia nacional tem problemas econômicos tão complexos e imprevisíveis que é impossível antecipar em legislação todas as circunstâncias (ou mesmo a maioria delas), o que deixa os políticos com consideráveis “poderes residuais” de mobilizar e aplicar recursos sem que essas atividades tenham um direcionamento legal prévio específico<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Para uma discussão em português dos elementos principais da teoria de agência, cf. BORSANI, 2004. Para uma aplicação introdutória ao caso do orçamento brasileiro, cf. Vieira, 2001.

<sup>9</sup> FÖLSCHER, 2006, pp. 110-111

<sup>10</sup> Nos termos da teoria de agência, está-se diante de “contratos incompletos” (VON HAGEN, 2007:27).

> Aspectos das instituições orçamentárias relacionados ao problema

Como regra de previsão e evidenciação de decisões, o orçamento passa a ser o “contrato” por excelência entre agentes e principais em matéria de receitas e despesas públicas, em que ficam registradas da forma mais precisa possível as opções adotadas pelos agentes políticos no atendimento dos interesses dos eleitores-principais.

A primeira característica institucional relevante para esse papel do orçamento é a universalidade do orçamento<sup>11</sup>, ou seja, a exigência de que todas as demandas por recursos públicos tenham que passar pelo processo orçamentário e ser decididas dentro dele. Nosso texto tratará da abrangência do orçamento em mais detalhe adiante, mas alguns aspectos dessa questão devem ser ressaltados desde já. Caso os agentes políticos possam servir-se dos recursos coletivos sem seguir os procedimentos de aprovação orçamentária, fica materialmente comprometida a função orçamentária como contrato, pela simples possibilidade de que os agentes possam “contornar” o processo decisório envolvido no orçamento através do recurso a fundos, contas bancárias ou outros tipos de recursos que nele não estejam contempladas, comprometendo a visibilidade do gasto – e, portanto, a possibilidade de que os cidadãos, como principais, possam monitorar a ação dos gestores.

É preciso atenção, aqui, que o conceito de universalidade não abrange apenas o conceito mais comum universo de entes cuja receita e despesa devam ser incluídas no orçamento, que deve envolver no mínimo toda aplicação de recursos extraídos da sociedade mediante tributação em todas as suas formas, ou pela exploração do patrimônio público em sentido lato<sup>12</sup>. A abrangência do orçamento pode ser reduzida também por intermédio de várias formas diferentes de desvios em relação a esse princípio. O primeiro, e o mais simples de visualizar, é o da existência de recursos “extra-orçamentários” (*off-budget funds*), o que exclui do âmbito do orçamento determinadas entidades ou segmentos administrativos, ou certas fontes ou estoques de recursos (o que corresponderia, *grosso modo*, ao conceito comum de que já tratamos.

---

<sup>11</sup> O termo original em inglês (VON HAGEN, 2006:29) é “*comprehensiveness*”, que numa tradução literal poderia corresponder a “abrangência”. No entanto, adotamos o termo já consagrado no jargão orçamentário brasileiro, uma vez que denota não apenas uma variável de medição, mas um conteúdo valorativo de abrangência ampla ou universal do processo orçamentário.

<sup>12</sup> Embora existam algumas “zonas cinzentas” nessa classificação, principalmente no que se refere a empresas de propriedade do setor público que gerem sua receita mediante atividade econômica produtiva em condições reais de mercado (para uma discussão sobre os dilemas específicos da inclusão ou não das empresas estatais no orçamento público *stricto sensu*, cf. PINTO JR., 2010:116-122.

Outros desvios à universalidade não são tão evidentes. Um deles é a generalização das “não-decisões”, que ocorrem quando despesas do orçamento são determinadas por regras ou normas alheias ao processo orçamentário: quando o nível de determinados gastos é indexado automaticamente a variáveis econômicas ou sociais (por exemplo, a correção automática de um determinado valor por índice de preços, ou pela variação do PIB) ou quando existem no orçamento alocações explicitamente abertas (*open-ended spending appropriations*) que remetem a fixação do seu próprio valor a outras leis ou instrumentos decisórios que não o orçamento mesmo. O mesmo desvio pode ocorrer de maneira menos explícita: quando o valor unitário de outras despesas é fixado imperativamente por leis externas ao orçamento (como ocorre com a maior parte da folha de pagamentos e de benefícios previdenciários, bem como determinadas transferências do governo federal brasileiro a outros entes subnacionais), ainda que no orçamento constem valores nominais específicos para cada uma dessas despesas<sup>13</sup>.

Se uma parte considerável de seus valores é exogenamente fixada em cada uma dessas situações, o processo orçamentário é “poupado” de algumas tensões decorrentes da necessidade de decisões difíceis, mas esvazia-se da natureza de ponto de contrato entre agentes e principais, na medida em que se torna mero exercício de previsão de fatos exógenos.

Neste ponto, e especialmente no que se refere à coexistência de alocações orçamentárias expressas com fixação de despesas em instrumentos não-orçamentários, não há uma restrição de natureza, mas de proporção: determinados direitos (*entitlements*) são considerados, na maioria dos regimes democráticos, objetos válidos para serem criados integralmente por lei, e não devem ser desrespeitados (por exemplo, o direito a um determinado nível mínimo de benefícios previdenciários por parte dos que fizerem jus aos seus requisitos, ou as exigibilidades financeiras decorrentes da dívida pública regularmente contraída). Portanto, qualquer processo orçamentário em democracia tende a conviver com despesas em parte fixadas exogenamente – o que vai variar entre países e épocas é o grau em que os números orçamentários globais são condicionados por tais *entitlements*: se a maior parte dos gastos é fixada com

---

<sup>13</sup> Esta última situação ocorre porque, embora exista um valor nominal como teto da despesa, o valor final efetivamente exigível ao tesouro público será predeterminado pelos parâmetros numéricos fixados em outras leis (por exemplo, valor unitário dos benefícios) e pelas circunstâncias da execução (por exemplo, número de benefícios concedidos, dependendo de fatores demográficos e econômicos). Em outras palavras, a despesa não deixa de ser exigível se o orçamento não a cobrir – ao contrário da maior parte das situações - embora possam existir fricções na forma de honrá-la posteriormente.

antecedência, muito pouco caberá ao orçamento em termos de decisão. De outro lado, se a norma legislativa não orçamentária que fixa despesas tem a autoridade jurídica para assegurar que o desembolso seja feito independentemente da autorização orçamentária – o que é uma matéria extremamente polêmica em sistemas orçamentários como o brasileiro<sup>14</sup> – uma negativa do legislativo em autorizar o gasto pouca ou nenhuma relevância terá, transferindo-se as decisões sobre o fundo público para outras instâncias. Em síntese, a influência da fixação de despesas obrigatórias em outros pontos de decisão institucional que não o orçamentário é uma contingência de algum modo inevitável; todavia, a extensão dessa disseminação do poder de criação de despesas terá sempre um efeito redutor da universalidade do orçamento, efeito este que comprometerá em grau maior ou menor o papel do orçamento como mecanismo de superação dos problemas de delegação (a extensão desse comprometimento não pode avaliada senão caso a caso, à vista do grau de abrangência do poder decisório restante ao processo orçamentário em cada situação individualmente considerada).

#### Quadro 1 - Decisões fora do orçamento

Decisões de gasto tomadas fora do processo orçamentário, já tem uma história relativamente longa, e não apenas no Brasil. Nos Estados Unidos, é considerado hoje o problema mais sério do orçamento federal. É muito ilustrativo acompanhar como o fenômeno começou a ser percebido pelo próprio Congresso norte-americano, basicamente no início dos anos 1970:

*Até aquele momento, a política fiscal do país – seus níveis de impostos e gastos, e de déficit ou superávit, com toda a importância que têm para a economia – era aquilo que emergia de um processo legislativo fragmentado e acidental. O presidente devia, pelo Budget and Accounting Act of 1921<sup>15</sup>, apresentar anualmente um programa abrangente e coerente. Mas não havia a obrigação do Congresso agir sobre esse programa de uma forma igualmente consistente e ordenada. O programa do presidente era repartido, suas metades de arrecadação e gasto eram examinadas por comissões diferentes e a decisão sobre cada uma era independente. A parcela relativa ao gasto era*

<sup>14</sup> O grau de rigidez na aplicação de despesas obrigatórias verificado no Brasil pode ser considerado adequado ou não (é um juízo de valor de cada autor), mas não é absolutamente o único possível. Outros sistemas orçamentários têm regras bastante diferentes. No governo federal norte-americano, por exemplo, a inexistência de autorização orçamentária expressa pode levar à paralisação completa das atividades da maior parte do governo federal (exceto determinadas funções essenciais previstas em lei), ficando inclusive os empregados em situação temporária de dispensa não-remunerada enquanto durar a lacuna orçamentária. (KOSAR, 2004).

<sup>15</sup> O *Budget and Accounting Act de 1921* foi a regra fundamental do processo orçamentário federal norte-americano até a aprovação do *Budget Impoundment and Control Act de 1974*.

*tratada por meio de diferentes tipos de medidas: mais de uma dúzia de leis de apropriação eram produzidas pelas comissões orçamentárias [“appropriations committees”], como resultado das decisões de subcomissões separadas e consideradas de forma independente umas das outras ao longo do processo legislativo. E quase metade das despesas estava além do controle das próprias comissões orçamentárias, sendo autorizadas nas diversas disposições de gastos paralelos [“backdoor-spending provisions”] contidas em leis elaboradas por várias outras comissões temáticas<sup>16</sup>. Além disso, qualquer que seja a fonte da autorização do gasto, a despesa real pode ocorrer muito tempo depois – até dez anos depois – de forma que, em qualquer momento, centenas de bilhões de dólares estavam no “canal” de gasto. Era a soma total gasta ou compromissada num dado ano – não o total autorizado no orçamento – que media o impacto do orçamento federal na economia. No entanto, o Congresso não tinha nenhuma forma de controlar, e nem sequer examinava, os totais de gasto. “Os Estados Unidos, pode-se dizer, não têm uma política fiscal mas um resultado fiscal”, como bem resumiu um observador (Edwin L. Dale, Jr., New York Times, June 15, 1975 ).*

*Fonte: SUNDQUIST, 1981, pp. 199-200. (tradução nossa)*

Outro desvio, ainda, é a assunção de “passivos contingentes” (*contingent liabilities*) pelo governo, tais como a concessão de garantias a empréstimos de terceiros, ou mesmo determinados mecanismos de garantia sistêmica estendidos ao mercado bancário ou segurador de um determinado país pelo seu regulador central. Estes riscos não são, dentro do conceito tradicional, passíveis de inclusão no orçamento, pois são compromissos pendentes da ocorrência de contingências futuras. No entanto, e como a crise financeira mundial desatada em 2008<sup>17</sup> demonstrou dramaticamente, esses compromissos podem vir a acarretar grandes despesas que não passam pelo processo decisório orçamentário, na medida em que o setor público for chamado a arcar com as garantias diante de sinistros ou dos eventos que as tornam exigíveis.

<sup>16</sup> [nota de rodapé do texto original] *Backdoor spending*, um termo do jargão parlamentar norte-americano usado amplamente para denotar despesas que não estão sujeitas a revisão e controle das comissões orçamentárias do Congresso; inclui, por exemplo, pagamentos de preços mínimos agrícolas, pagamentos da seguridade social, repartição de receitas tributárias, assistência pública e outras concessões, como pagamentos a servidores militares e civis aposentados. John W. Ellwood and James A. Thurber (“*The politics of the Congressional Budget Process Re-examined*”, in Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer, eds., *Congress Reconsidered*, 2d ed., Congressional Quarterly Press, 1981, p. 249) estimam que o *backdoor spending* responde a 44 por cento do orçamento do ano fiscal de 1974.

<sup>17</sup> Durante a qual praticamente todos os governos de países ocidentais tiveram que fazer gigantescos desembolsos de emergência para socorrer bancos, seguradoras e empresas em crise. Não foi a única ocorrência, no entanto: passivos contingentes são moeda corrente no Brasil para “salvamento” emergencial de bancos e governos subnacionais (casos do PROER em 1995-96, ou das sucessivas intervenções do BACEN em bancos estaduais consolidadas no PROES, ou da assunção federal das dívidas dos Estados e Municípios em 1996-1998); também ocorreram em inúmeras outras situações históricas recentes ou mais antigas (VON HAGEN, 2006:30, menciona como exemplos o salvamento de governos regionais na Alemanha Ocidental em fins dos anos 80, a resolução da crise das entidades de poupança e empréstimos norte-americanas nos anos 80, ou o resgate de grandes conglomerados empresariais sul-coreanos na crise asiática de 1990).

Na prática, a assunção de muitos passivos contingentes não pode ser de todo evitada, na medida em que a função regulatória de um moderno governo nacional implica o exercício de funções de “segurador de última instância” dos agentes sociais e econômicos em momentos de crise. No entanto, essas situações excepcionais não podem ser generalizadas: a ocorrência frequente de crises que levem à intervenção financeira emergencial (não prevista e não orçada) do governo denotará um ambiente de deficiente governança econômica, no qual se negligenciam medidas de supervisão prudencial de bancos, seguradoras e outras empresas financeiras, e da situação fiscal de governos subnacionais, bem como medidas de estruturação de mecanismos solventes de seguro autofinanciado. No âmbito estritamente orçamentário, o processo pode prever exigências de informação detalhada sobre os passivos contingentes formalmente assumidos (tais como os avais e garantias prestados), para os quais não há como alegar-se desconhecimento, bem como sobre a avaliação dos riscos macroeconômicos que possam vir a exigir medidas contingenciais excepcionais (especialmente nos segmentos da economia sensíveis a desequilíbrios sistêmicos, como o financeiro e o segurador). Neste sentido, inclusive, a regulação formal do processo orçamentário brasileiro tem uma razoável previsão de informação sobre esses riscos<sup>18</sup> (embora tal informação formal seja, infelizmente, objeto de pouca atenção por parte dos envolvidos nas decisões e no debate orçamentário).

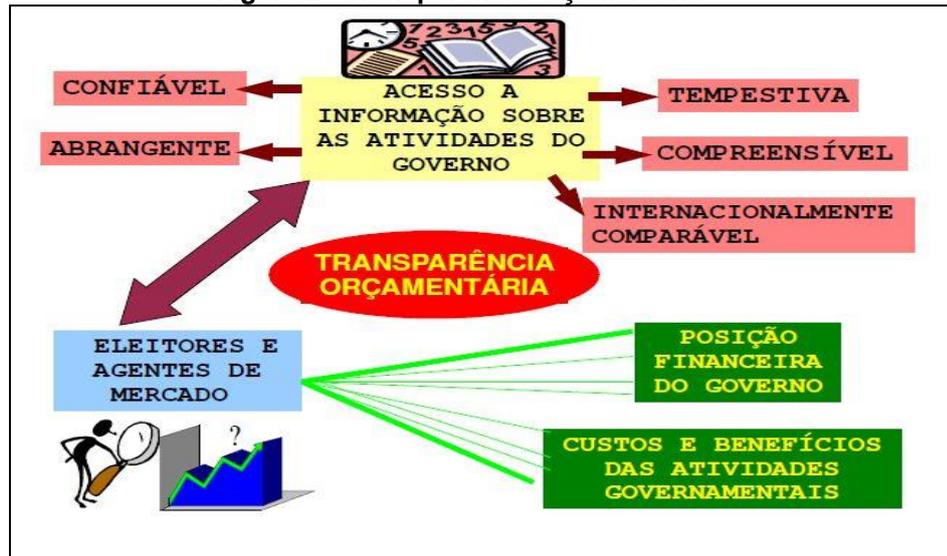
Uma segunda característica institucional essencial para que o processo orçamentário cumpra sua função de enfrentar os problemas de agência é a transparência. Esta noção, bastante difundida na discussão política e social, pode ser objetivada em nosso âmbito de estudo como o “acesso a informação confiável, abrangente, tempestiva, compreensível e internacionalmente comparável sobre as atividades do governo, de forma que o eleitorado e os mercados financeiros possam avaliar com precisão a posição financeira do governo e os verdadeiros custos e benefícios das atividades governamentais”<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Através do Anexo de Riscos Fiscais previsto no art. 4º, § 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000).

<sup>19</sup> Kopits, George & Craig, Jon. “Transparency in government operations”. IMF Occasional Paper 158, International Monetary Fund. Washington:IMF, 1998. *apud* VON HAGEN, 2006, p. 31.

Figura 2 - Transparência orçamentária



Fonte: Elaboração própria

Muitos obstáculos, às vezes, pouco perceptíveis, estão no caminho da transparência orçamentária: diversos desvios da universalidade que abordamos acima são também ameaças claras à transparência, na medida em que aqueles gastos não abrangidos pelo orçamento escapam à visualização de quem quer que seja. Outra ameaça é a utilização de estimativas de parâmetros macroeconômicos (inflação, câmbio, preço de *commodities* importantes como petróleo e minério de ferro) excessivamente otimistas e sem metodologia de cálculo claramente especificadas, o que distorce o conteúdo da informação contida nos cálculos orçamentários e, se utilizada como base para as decisões, induz ao esvaziamento das próprias escolhas orçamentárias, uma vez que resultarão em projeções irreais e não-factíveis como instrumento de gestão. Uma terceira ameaça é a chamada “contabilidade criativa”, prática de se distorcer a aplicação de regras de contabilização e registro de transações para que os lançamentos contábeis da elaboração e execução orçamentárias não reflitam a autêntica essência econômica e fiscal dos atos e fatos que devam registrar:

*6. Transações extraordinárias (one-off measures) e contabilidade criativa são práticas distintas, embora frequentemente combinadas. Transações extraordinárias referem-se a decisões governamentais de natureza não-recorrente. Elas afetam o endividamento líquido do governo em um dado ano ou por poucos anos, mas não permanentemente, pelo menos a uma primeira aproximação. Por exemplo, pense na privatização de ativos não-financeiros de propriedade governamental, realizada a preços de mercado. [...]*

*10. O conceito de contabilidade criativa aproxima-se do que usualmente seria considerado “artifícios” (gimmicks). Refere-se ao tratamento mais ou menos heterodoxo de operações envolvendo o governo central, que afeta o resultado fiscal ou a dívida pública, mas não, ou em muito menor proporção, o patrimônio líquido do governo. Isto pode refletir uma contabilidade*

*“oportunista”<sup>20</sup> ou simplesmente uma imputação “incorreta”<sup>21</sup>. De fato, em alguns casos, o melhor tratamento contábil de uma transação está longe de ser claro ex ante [...]”<sup>22</sup>*

Esta prática é particularmente atentatória à transparência na medida em que as manipulações de registros são travestidas de aplicação correta das regras em um contexto de grande complexidade técnica dessas regras, o que dificulta o acompanhamento por parte de terceiros alheios à administração pública – em outras palavras, aqueles que deveriam ser os garantidores da precisão técnica das medidas orçamentárias passam a aplicar seu conhecimento para distorcê-la, abusando da maior proximidade que, como agentes, têm em relação ao tema da gestão pública<sup>23</sup>.

De fato, a contabilidade criativa em geral não é aplicada em questões triviais ou facilmente abordáveis pelo público em geral, mas em áreas muito pouco familiares à maioria dos técnicos, políticos e jornalistas, e que muitas vezes ainda sofrem alguma ambiguidade conceitual em seu tratamento normativo. A Tabela 2 abaixo mostra alguns exemplos de situações que ensejam a distorção dos resultados fiscais em função de artifícios e contabilidade criativa já detectados em diferentes países.

**Tabela 2 – Contabilidade criativa – alguns âmbitos de incidência**

Tratamento dos juros decorrentes de diferentes tipos de instrumentos da dívida pública
Tratamento “acima da linha” dos pagamentos de vendas de ouro por parte dos bancos centrais
Tratamento “abaixo da linha” de seguros de créditos à exportação
Tratamento “acima da linha” de pagamentos ao Estado por parte dos bancos centrais derivados de reavaliação de reservas em moeda estrangeira, venda de divisas ou intervenção no mercado de câmbio <sup>24</sup>
Tratamento de receitas tributárias quando as suas datas de exigibilidade são antecipadas
Tratamento “acima da linha” de impostos sobre ganhos de capital realizados por uma companhia “holding” de propriedade estatal no contexto de um processo de privatização
Impacto de receitas de concessão de licenças de telecomunicações
Exclusão, do cálculo de impostos e contribuições sociais lançados, da parcela considerada de improvável cobrança e recebimento

<sup>20</sup> No sentido de aproveitar oportunidades lícitas de escolha entre métodos contábeis distintos e igualmente aceitáveis em favor daquele que atenda melhor aos critérios do governo.

<sup>21</sup> Ou seja, uma aplicação ostensivamente inadequada de padrões e critérios contábeis.

<sup>22</sup> KOEN; VAN DEN NOORD, 2005:6-7.

<sup>23</sup> Para uma abordagem conceitual da “contabilidade criativa”, cf. ORTA-PÉREZ, 1996. Para a discussão de seus efeitos concretos sobre o orçamento público e uma listagem das principais formas sob as quais foi recentemente identificada nas contas fiscais de países europeus, cf. KOEN; VAN DEN NOORD, 2005. Para uma síntese das práticas adotadas nos últimos anos no Brasil e também apontadas como “contabilidade criativa” no debate técnico e político, cf. ROARELLI; NETO; BROWN, 2014; AFFONSO; BARROS, 2013; PINTO; AFONSO; FAJARDO, 2015; AFONSO, 2013.

<sup>24</sup> Este problema foi também detectado no Brasil (cf. HIGA; AFFONSO, 2009).

Tratamento “acima da linha” da securitização de recebíveis futuros
Tratamento “acima da linha” de ganhos de notas e moedas não recolhidas quando da conversão física do meio circulante para euros
Injeções de capital em empresas públicas tratadas como transações financeiras em lugar de transferências de capital
Compensação paga de uma única vez por empresas públicas pela transferência ao Estado de passivos previdenciários sem cobertura
Tratamento de parcerias público-privadas
Contabilização incompleta de certas despesas
Sobrevalorização do cálculo de certas receitas
Reclassificação contábil-institucional de unidades previamente consideradas como parte do governo central (p. ex., hospitais autônomos)
Criação de Entidades de propósito específico ( <i>Special Purpose Vehicles – SPV</i> ) para as quais o governo transfere ativos (inclusive títulos derivados da securitização de seus próprios recebíveis tributários e não-tributários) e que passam a financiar-se através de títulos por elas emitidos lastreados pelos mesmos ativos transferidos e realizar pagamentos ao governo
Tratamento inconsistente de despesas devidas e não pagas ( <i>arrears</i> ) ao longo do tempo
Utilização de fundos extraorçamentários para pagamento de despesas do governo central
Contabilização de receitas derivadas de privatização e venda de ativos como receitas correntes
Diferimento da contabilização de despesas para os primeiros dias do exercício posterior
Diferimento da liquidação de devoluções tributárias ( <i>tax refunds</i> )
Mudança das datas de pagamento de salários para que uma parcela das despesas seja contabilizada em período posterior
Venda de imóveis com simultâneo contrato de aluguel do mesmo imóvel ( <i>sale and leaseback</i> )
Pagamento de “dividendos extraordinários por parte do banco central ou empresas públicas
Mudança no portfólio de aplicação dos fundos da seguridade social, elevando a proporção de títulos públicos em carteira
Troca de instrumentos de dívida pública de maior valor de face por outros de menor valor nominal e juros muito mais elevados ao longo do prazo de maturidade

*Fonte: KOEN; VAN DEN NOORD (2005, pp. 9-21). Para uma relação exaustiva dos casos detectados, cf KOEN; VAN DEN NOORD (2005, pp. 27-30).*

Um instrumento básico de prevenção de problemas dessa espécie é a explicitação das metodologias pelas quais se correlacionam os dados do orçamento público com os dados das contas nacionais (o que pode inclusive constar dos “metadados” relativos à informação orçamentária). Isto permite aos agentes econômicos “cruzar” os dados divulgados pelas autoridades orçamentárias com os diferentes dados das contas nacionais divulgados oficialmente pelas instituições estatísticas nacionais, bem como aqueles estimados pelas diferentes organizações econômicas que atuam nesse segmento, o que permitiria um “sinal de alerta” de desvios significativos.

Na transparência orçamentária, encontra-se uma justificativa forte para a manutenção, embora não exclusiva do tradicional sistema de “classificação institucional” do orçamento, ou seja, da apresentação do orçamento em termos do montante de recursos efetivamente manejado por cada órgão ou autoridade pública. Ao

se visualizar o conjunto dos valores de receita e de despesa a cargo de cada função administrativa, ficam mais claras as dimensões da responsabilidade de cada administrador<sup>25</sup>.

Transparência ainda é requisito procedimental indispensável: em cada momento do processo orçamentário, as regras institucionais devem deixar explícito o papel de cada agente, os produtos que deve entregar, as decisões a que está habilitado, e os instrumentos de divulgação pública de todas as etapas da decisão. Processos opacos de barganha e solução de impasses são poderosos incentivos à formação de acordos entre os agentes em detrimento do interesse dos principais, na medida em que estes não terão meios de identificar e responsabilizar os que não desempenhem com fidelidade o seu mandato. Nesse âmbito procedimental, quanto maior o compromisso com uma linguagem clara nos documentos orçamentários (fugindo de jargões ou tecnicismos desnecessários), com a utilização dos critérios de contabilização e registro geralmente aceitos na prática do setor privado, e com a explicitação dos parâmetros, das fontes de dados e das metodologias de cálculo de todos os números orçamentários (o que permite a verificação independente de sua confiabilidade), maior será a transparência de um processo orçamentário. Neste sentido, cabe o registro de que as regras institucionais e as práticas do Legislativo federal brasileiro avançaram bastante no que se refere à transparência: o resultado detalhado de todas as etapas de tramitação e decisão relativamente ao orçamento é publicado na Internet e acessível a qualquer cidadão<sup>26</sup>.

A transparência no processo permite, por fim, que os eleitores compreendam a real ação fiscal do governo (tanto as decisões adotadas pelos diferentes agentes políticos na definição do orçamento quanto os resultados por eles obtidos), e possam formar a partir daí a sua opinião que orientará o mecanismo de controle mais poderoso na democracia o voto. Um processo transparente também contribui para a igualdade entre os diferentes candidatos ao voto popular, na medida em que permite tanto aos partidos que estão no poder quanto à oposição acesso aos mesmos dados fundamentais para a formulação de propostas, críticas e alternativas.

---

<sup>25</sup> Reiteramos, não em caráter de exclusividade: o que a transparência recomenda é que se possa deduzir facilmente, dos números orçamentários, a distribuição por responsabilidade de cada administrador. Isto não impede ou desaconselha que o orçamento possa incorporar e mesmo organizar-se em função de outros critérios ou informações tais como os programas finalísticos ou a natureza do gasto, tal como será examinado mais adiante neste texto.

<sup>26</sup> Cabe registrar, também, que essa transparência ainda não alcançou a elaboração da proposta no interior do Poder Executivo, para a qual não se dispõe de acesso público aos números de cada etapa.

## 2.3 O problema do “fundo comum” (common pool)

### > O problema

O segundo problema crucial da organização do gasto público é o do “fundo comum” (mais conhecido pela expressão em inglês “*common pool*”). Os bens que devem ser custeados pelos recursos públicos podem ser separados em dois grandes grupos: aqueles “bens públicos gerais” (a exemplo da defesa nacional contra agressores externos, ou um sistema de justiça confiável, que beneficiam todos os cidadãos (ou todos os contribuintes) da mesma maneira; e aqueles bens ou políticas públicas focalizadas (*targeted*), como equipamentos públicos locais, políticas setoriais e transferências destinadas a segmentos específicos da sociedade.

Ora, a provisão pelo setor público desse segundo tipo de bens públicos conduz à desvinculação entre os que dela se beneficiam e os chamados a pagá-las: por definição, recursos retirados de todo o conjunto de contribuintes (o “fundo comum” ou “*common pool*”) são aplicados em favor de apenas uma parcela deles – os beneficiários pagam, portanto, apenas uma fração do custo total do que recebem. Isto faz com que os políticos que os representam tendam sistematicamente a sobre-estimar o benefício social líquido desse tipo de política pública focalizada (percebem o total dos benefícios gerados a seus eleitores/beneficiários, mas apenas a parcela do custo que a eles cabe custear através dos tributos que pagam).

A *common pool* tem então por efeito uma distorção na percepção das reais restrições orçamentárias por parte dos representantes eleitos por segmentos específicos do eleitorado total (seja este segmento uma região ou uma parcela setorial do eleitorado geral): cada político supõe que um aumento de gasto em políticas redistributivas poderá trazer aos seus eleitores mais serviços por eles desejados a apenas uma fração do custo, uma vez que a parcela restante será paga por outros contribuintes. Como resultado, todos os políticos demandam em conjunto mais serviços e gastos públicos do que o fariam se estivessem frente à restrição orçamentária real (ou seja, se cada grupo beneficiário tivesse que arcar com o custo integral dos serviços que recebe). Esta tendência se intensifica com a fragmentação da representação: quanto menor for o eleitorado a que responde um político *vis-à-vis* o total de contribuintes, menor será o custo por ele percebido dos benefícios que demanda ao orçamento geral. Isto irá gerar uma tendência permanente à decisão de gasto público superior à que seria eficiente (ou

seja, a tendência a um nível de gasto total cujo benefício total seja superior aos custos totais dos impostos que o custeiam). Uma formulação mais técnica do problema do *common pool* em termos de teoria econômica poderia ser apresentada como a seguir:

*Na forma mais simples do modelo, os parlamentares alocam fundos de um fundo comum de impostos. Cada distrito representado contribui com uma parcela igual para esse fundo de impostos, e os eleitores demandam gastos dirigidos especificamente ao distrito quando os benefícios se igualam aos custos. Os benefícios de um projeto dirigido especificamente a um distrito são totalmente capturados pelo distrito. No entanto, dado que o ônus dos impostos é distribuído de forma equitativa entre todos os distritos, cada distrito assume apenas uma fração do custo de qualquer projeto paroquial, fração esta igual a  $1/n$ , onde “n” é o número de distritos representados. À medida em que o número de assentos na legislatura aumenta a fração do custo de qualquer projeto relativa a cada eleitor cai, o que reduz o custo marginal para o distrito de qualquer projeto paroquial. À medida que esse custo cai com o aumento do número de distritos legislativos a demanda por projetos custeados com recursos públicos aumenta. Movido pela [sua] demanda pela reeleição e assumindo a regra do universalismo, na qual os representantes apoiam reciprocamente os projetos individuais de cada um, o processo de barganha recíproca (logrolling) gera gastos em bens paroquiais superiores ao nível eficiente. No total, os eleitores recebem bens paroquiais a preços maiores que os valores que atribuem aos mesmos bens. Qualquer tentativa de opor-se unilateralmente a um projeto paroquial em qualquer distrito dado irá malograr, pois os eleitores ainda terão que pagar pelos projetos paroquiais em outros distritos.<sup>27</sup>*

É evidente que o grau de vinculação dos representantes eleitos à defesa de interesses parciais de seu eleitorado e o grau de fragmentação da representação não são males a combater: são variáveis absolutamente legítimas do desenho institucional democrático adequado a cada sociedade<sup>28</sup>. Cabe às instituições orçamentárias propiciar um processo orçamentário que minimize esses efeitos, negativos do ponto de vista da racionalidade econômica, dessas características político-institucionais.

### > Aspectos das instituições orçamentárias relacionados ao problema

Alguns dos critérios institucionais que enfrentam o problema da delegação, vistos na seção anterior, também têm reflexos na relação com a *common pool*. O orçamento é, por excelência, o local em que todas as demandas convergem (na medida em que se quer lançar mão dos fundos arrecadados à coletividade), e a partir do qual o atendimento de todas as demandas pode se visualizar. A negação da universalidade faz com que nem ao menos exista um local onde sejam visíveis todas as demandas ao fundo público, tornando muito mais opaca a relação entre as demandas parciais e o montante

<sup>27</sup> CONGLETON; SWEDENBORG, 2006, p. 196 (tradução nossa)

<sup>28</sup> Para a discussão clássica da necessidade da representação de interesses parciais e da proporcionalidade no sistema político-eleitoral aplicada ao caso brasileiro, bem como algumas consequências indesejadas do atendimento a essa necessidade, cf. ABRANCHES, 1988.

total da arrecadação e do gasto – dificulta-se assim a própria percepção do problema por parte da sociedade. Em outras palavras, a proliferação de “fundos não-orçamentários” faz com que as pressões setoriais por gastos não sejam vistas em sua totalidade, uma vez que são exercidas em vários locais (ou várias “fontes”) individualmente<sup>29</sup>. Portanto, a universalidade é também uma importante ferramenta de prevenção dos efeitos do problema da *common pool*. Do mesmo modo, a transparência traz consigo a possibilidade de maior evidenciação dos efeitos de excesso de gasto que essa distorção causa, servindo como primeiro passo para uma discussão consciente sobre o tema.

Outras características institucionais são mais voltadas para o enfrentamento desse problema específico – a exemplo das diferentes “regras fiscais”<sup>30</sup>, que determinam *ex ante* que o orçamento seja aprovado com determinado conteúdo ou parâmetros, inclusive numéricos. As mais comuns são as que fixam a obrigatoriedade de diferentes formas de “orçamento equilibrado”, que representam relações específicas entre receita e despesa. Algumas dessas regras são traduções da chamada “regra de ouro” das finanças públicas segundo a qual as despesas correntes não podem ser superiores às receitas correntes, sendo o endividamento somente permitido para custear despesas de capital<sup>31</sup>. Outras proíbem a previsão orçamentária de receitas provenientes de endividamento, permitindo, no entanto, a assunção de dívida pública durante a execução. Outras, ainda, exigem que eventuais déficits incorridos sejam compensados com superávits nos exercícios posteriores. Algumas regras, ademais, fixam tetos numéricos invariáveis de endividamento e de déficits na elaboração e execução do orçamento.

Todas estas regras têm em comum o fato de prescreverem os resultados finais do processo orçamentário, em termos da relação numérica entre receita e despesa que deve obrigatoriamente ser mantida. Neste sentido, diferenciam-se de algumas outras regras estritamente procedimentais como a Lei de Responsabilidade Fiscal Brasileira em relação aos resultados fiscais: a LRF apenas determina em uma regra de competência que o Legislativo, por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), defina uma meta

---

<sup>29</sup> Mais grave ainda, múltiplas “fontes” podem ensejar o comportamento dos demandantes de pressionar pela mesma pretensão em cada uma delas simultaneamente, elevando o risco de sobre-alocação de recursos.

<sup>30</sup> Em inglês, “*output-oriented rules*”. VON HAGEN (2006: 33 e 49) oferece uma ampla lista de experiências nacionais com esse tipo de regras.

<sup>31</sup> O que se contempla, em forma mitigada, no artigo 167, inc. II, da atual Constituição Brasileira: (*Art. 167. São vedados: [...] III - 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;*) - cf. GIACOMONI, 2000:85-86.

para o resultado fiscal a cada exercício, e por meio de leis específicas defina os limites de endividamento dos entes federativos<sup>32</sup>. Já em outros dispositivos, a mencionada LRF representa uma “regra fiscal” neste sentido estrito, quando estabelece limites numéricos máximos para a despesa de pessoal como proporção da receita<sup>33</sup>.

Regras fiscais são instrumentos extremamente focalizados para abordar o viés para o gasto excessivo da *common pool*, pois procuram determinar os resultados do processo orçamentário (com o objetivo de forçar os seus participantes a acomodar as demandas de gasto a parâmetros supostamente não afetados pelo viés expansionista do processo). De fato, apresentam a vantagem da clareza e especificidade: ditam precisamente o que um governo pode ou não pode fazer. Por outro lado, essa mesma objetividade pode tornar-se em alguns momentos uma fragilidade, na medida em que fazem com que o orçamento público perca a flexibilidade para responder mais agressivamente por meio da política fiscal a eventos imprevistos. Essa fragilidade tem duas dimensões:

a) uma teórica, representada pela impossibilidade de aproveitamento da equação fiscal (gastos menos arrecadação) da maneira mais eficiente ao longo de cada ponto do ciclo econômico. A este respeito, um momento de recessão pode ser eficientemente combatido com déficits orçamentários, de maneira sustentável, desde que tenha havido a adequada acumulação de poupança pública por meio de superávits em momentos expansivos; este é o movimento que poderia ser impedido ou dificultado por regras fiscais excessivamente rígidas. Uma alternativa técnica plausível para minimizar este problema é o estabelecimento das regras em função do ciclo econômico (que considera não apenas as contas nacionais medidas, mas também as projeções potenciais de nível de emprego e utilização da capacidade, resultando em limites fiscais mais aderentes às necessidades de política fiscal)<sup>34</sup>;

---

<sup>32</sup> Respectivamente, arts. 4º, § 1º, e 30, da Lei Complementar 101/2000. Naturalmente, as normas que fixam numericamente esses limites assumem o caráter de regra fiscal em sentido estrito: é o caso das Resoluções do Senado Federal nº 40, de 20/12/2001, que dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e nº 43, de 21/12/2001, que dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

<sup>33</sup> Art. 19 da Lei Complementar 101/2000.

<sup>34</sup> Esta alternativa é factível, mas exige a superação de grandes dificuldades técnicas derivadas da dificuldade de estimar componentes cíclicos (PIB potencial, nível de utilização de capacidade, etc.) em tempo real. Para uma visão detalhada de uma tentativa dessa natureza em curso no Chile, cf. FFRENCH-DAVIS, 2010. Outra alternativa de menor alcance mas de menor complexidade é incluir nas regras fiscais mecanismos de “*waiver*” ou suspensão em situações de fragilidade macroeconômica (a exemplo das dispensas e prorrogações de prazos contempladas no art. 66 da Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira).

b) outra fragilidade, menos teórica e mais pragmática, porém, não menos relevante na experiência histórica concreta, é a possibilidade do simples descumprimento de regras mais rigorosas (mediante pretextos variados ou da simples omissão de críticas e sanções válidas) sempre que contrariem posições suficientemente majoritárias em cada conjuntura política nacional. Esta objeção seria pouco aceitável se tais regras viessem a ser impostas a agentes privados (ou a entes subnacionais com menor capacidade de influência política, como Estados e Municípios individualmente), mas a condição soberana dos governos nacionais permite-lhes mudar (apressada mas formalmente) ou aplicar seletivamente determinadas regras quando entenderem que circunstâncias excepcionais assim o justifiquem<sup>35</sup>: - “[O] problema com as regras de responsabilidade fiscal é que são usualmente um contrato dos governos consigo mesmos”<sup>36</sup>.

As regras fiscais, portanto, são extremamente atraentes do ponto de vista político, por sua simplicidade e aparente resolutividade (sendo a sua aprovação associada no tempo a episódios de reação popular e eleitoral a crises fiscais, nas quais haja a percepção de comportamentos irresponsáveis por parte dos agentes eleitos). No entanto, sua credibilidade pode ser afetada por um caráter muito estrito ou sem exceções, levando à aposta por parte dos agentes que, em momentos de dificuldade futura, o sistema político não irá cumprir a própria regra. O Quadro 2 abaixo ilustra um caso em que esta dificuldade ocorreu na prática:

**Quadro 2 - A União Européia -  
um caso de formulação e aplicação das regras fiscais**

*Quando a adoção do Euro estava sendo planejada, seus criadores decidiram, de fato, não depender apenas da disciplina de mercado [para evitar que a adoção da moeda tivesse por consequência um endividamento excessivo de alguns países]. Eles supuseram que, na*

---

<sup>35</sup> O exemplo mais citado de diferentes formas de “seletividade” no cumprimento da norma é exatamente a regra europeia de limites ao déficit e à dívida, que diferentes países-membros da União ao longo do tempo “contornaram” de diferentes maneiras (como veremos em estudo de caso um pouco mais adiante). VON HAGEN (2006:34) lista este e mais um extenso rol de casos de descumprimento ostensivo ou encoberto de regras fiscais por diferentes governos nacionais e regionais. KOEN; VAN DEN NOORD (2008:13-14) apontam achados empíricos na literatura no sentido de que as regras fiscais elevam a probabilidade de recurso a artifícios contábeis e fiscais.

<sup>36</sup> SCHIAVO-CAMPO, 2006, p. 260. Este autor aponta que em regimes presidencialistas o sistema político apresenta extrema dificuldade de impor-se uma regra de disciplina fiscal quando o chefe do Executivo vê a necessidade de violá-la (eis que sempre pode alegar razões de Estado ou necessidades extraordinárias); no parlamentarismo, pior ainda: como o governo é produto da legislatura, se esta impuser uma regra por aquele indesejada estará declarando a desconfiança em seu próprio governo.

*ausência de regras, a frouxidão fiscal em um país-membro iria impor custos a todos. Uma preocupação era de que os déficits fiscais expandiriam a demanda e portanto pressionariam a inflação para cima, e portanto também as taxas de juros na região [composta pelos países que adotassem o Euro]. Outra preocupação, essencialmente da Alemanha, era a de que déficits não controlados iriam pressionar o Banco Central Europeu a monetizar as dívidas públicas. Outro pesadelo alemão, relacionado a este, o de que países com finanças sadias seriam forçadas a subsidiar o resgate dos indisciplinados fiscalmente, tornou-se realidade [no caso da crise da Grécia em 2010, que naquele ano ameaçou outras economias da zona do Euro como a Espanha e Portugal].*

*Os arquitetos do Euro pelo menos previram tais problemas, mesmo que não pudessem resolvê-los. O “pacto de estabilidade e crescimento” [conjunto de compromissos formais em matéria de finanças públicas obrigatório para um país adotar o Euro] supostamente limitaria o déficit orçamentário de cada país a 3 % do PIB e a dívida pública a 60 % do PIB. Isso falhou, em parte porque a França e a Alemanha recusaram-se a cumpri-lo – e até mesmo reescreveram as regras quando ultrapassaram o limite de déficit.*

*Fonte: Economist, 2010, p. 2 (tradução nossa) <sup>37</sup>.*

De fato, a credibilidade da regra dependerá, em alguma medida, da sua flexibilidade para enfrentar circunstâncias relevantes e inesperadas. Por outro lado, a excessiva flexibilidade implica na renúncia a fixar pautas de controle efetivo sobre o comportamento dos agentes políticos. Enfim, as regras fiscais implicam num *trade-off* entre efetividade e credibilidade. Para essa dificuldade, SCHIAVO-CAMPO (2006:260) sugere interessantes critérios nos quais regras fiscais rígidas podem ser úteis:

- a existência de uma participação bastante ativa da sociedade civil no jogo político, levando a um custo político elevado para a quebra de um compromisso público importante codificado em lei;
- uma situação de coalizão frágil no governo, com decisões fragmentárias e disseminadas em variadas comissões parlamentares, pode ter regras formais como mecanismos úteis de limitação da barganha política; e
- como antes apontado, aplicando-se a entes subnacionais, sobre os quais efetivamente o governo nacional soberano tem efetivo poder de *enforcement*.

Uma segunda característica institucional de especial relevância para tratar o problema do *common pool* é a chamada “centralização” do processo orçamentário, assim entendida como um desenho do mecanismo que leve os agentes responsáveis pela decisão a terem que considerar o conjunto de todos os custos e benefícios a serem

<sup>37</sup> Esse artigo citado, disponível também *online*, representa uma interessantíssima discussão acerca dos problemas concretos observados no desenho e implementação de regras fiscais na União Europeia.

manejados pelo orçamento público<sup>38</sup> – mais precisamente, uma estruturação do processo de decisão que induza os responsáveis por elas a internalizar as externalidades representadas pelo *common pool*<sup>39</sup>.

Esta centralização pode começar no âmbito da própria elaboração da proposta, mediante a exigência de fixação de metas e diretrizes (compreendendo necessariamente limites concretos de gasto) para todos os agentes interessados (ministérios, órgãos autônomos, e todos aqueles que tenham autonomia para formular a sua proposta orçamentária detalhada). Neste momento, é importante que existam tanto um ator central que coordene o processo de fixação de tais limites e tenha autoridade para impor regras (em geral, o ministério de finanças<sup>40</sup>) quanto um mecanismo em que tais limites e condições sejam definidos em uma única instância ou decisão (por exemplo, um decreto presidencial ou uma deliberação de gabinete no regime parlamentar). A ausência de um ator central fará com que a fixação dos limites não seja efetuada tendo em conta a totalidade dos valores envolvidos na soma de cada negociação. Por outro lado, e mesmo com um ministério responsável pela consolidação da proposta, a estruturação das decisões apenas por meio de negociações bilaterais entre esse ministério e cada agência ou segmento fragmenta o processo, pois impõe que a visão global desse ministério seja posta em jogo a cada negociação, dispondo esse órgão centralizador de vantagens apenas em função de melhor acesso a informação ou do (eventual) suporte político do chefe do Executivo<sup>41</sup>. O Quadro 3 traz um excerto da descrição histórica feita por James Sundquist da implantação de um processo orçamentário centralizado no governo federal norte-americano em 1921, que permite um exemplo prático de transformação decisória no sentido da centralização.

---

<sup>38</sup> VON HAGEN *et alii* (2002) propõem uma métrica unificada para o grau de centralização do processo orçamentário em diferentes países. Os resultados são sugestivos: na União Europeia (entre países que supostamente têm um grau de evolução institucional comparável), o índice de centralização oscila entre os máximos de 15 (Reino Unido) e 14 (França, Luxemburgo e Finlândia) e os mínimos de 6 (Grécia e Suécia) e 5 (Itália) (*apud* KOEN; VAN DEN NOORD, 2005:19).

<sup>39</sup> Portanto, e como se verá logo adiante, um processo centralizado não implica necessariamente numa estrutura administrativa centralizada ou hierárquica.

<sup>40</sup> No caso de disputas não-resolvidas entre esse ator central e o ministério responsável pelo processo central, é preciso uma regra de solução que envolve, tipicamente, a manifestação do titular do Executivo ou do Gabinete parlamentarista.

<sup>41</sup> Embora uma tal situação pareça hoje pouco exótica, é assim que se registra a realidade orçamentária brasileira ao menos dos anos 70 até a primeira metade da década de 90, quando se iniciou o processo de forte centralização do processo decisório que culminou nas regras institucionais atuais (para uma descrição sucinta dessa evolução, cf. GIAMBIAGI; ALEM, 1999, pp. 84-148). Modernamente, VON HAGEN (2006, p. 42) cita exemplos de países europeus governados por coalizões parlamentaristas (Dinamarca, Holanda e Irlanda), nos quais as negociações incluem não só os ministros, mas também os líderes partidários das respectivas coalizões.

### Quadro 3 – Centralização decisória A formação do processo nos Estados Unidos (Budget and Accounting Act 1921)

*[..] Antes de 1921, um presidente não tinha que ter um programa de despesas para a totalidade do governo, e nenhum realmente tinha; depois dessa data, ele era obrigado pelo Budget and Accounting Act a apresentar um programa para cada departamento e cada agência, e a fazê-lo anualmente. Antes de 1921, um presidente não tinha que propor uma política fiscal para o governo, e muitos não propuseram; depois de 1921, cada Chefe do Executivo tinha que ter uma política fiscal, todo ano. Esta lei fez do presidente um líder, um iniciador de programas e políticas, e um gestor – quer ele quisesse ou não. A moderna presidência, em termos de responsabilidades institucionais, começou a 10 de junho de 1921, dia em que o Presidente Harding assinou o Budget and Accounting Act.*

*Antes da sua aprovação, os secretários preparavam solicitações anuais de fundos e as submetiam diretamente ao Congresso. Para a conveniência do Congresso, o secretário do Tesouro juntava-os num único “livro de estimativas”, mas esta era uma ação estritamente burocrática; o secretário do Tesouro não revisava ou aprovava as solicitações nem, via de regra, o próprio presidente. Uma vez recebidas pelo Congresso, as solicitações eram distribuídas entre várias comissões que tinham responsabilidade pela destinação do orçamento, e elas eram aprovadas isoladamente. Ninguém, em hora nenhuma, em nenhum dos Poderes, examinava a política fiscal e a posição fiscal do governo como um todo.*

*[..]*

*Em seguida, ocorreu o crescimento explosivo do setor público na Primeira Guerra Mundial, e a carência de gestão tornou-se intolerável. Entre 1916 e 1919, as despesas cresceram de menos de 800 milhões de dólares para 18,5 bilhões, e o déficit só em 1919 foi de 13,4 bilhões.*

*Nesse momento, o Congresso tinha duas opções. Poderia organizar-se para tomar o timão e conduzir o navio, retendo para si a responsabilidade exclusiva de produzir o orçamento abrangente e unificado, estabelecendo um processo de consolidação e dotando suas comissões com quadros técnicos adequados. Ou ele poderia atribuir a responsabilidade de preparar o orçamento nacional ao Executivo, reservando-se poderes de revisão.*

*[..]*

*O Budget and Accounting Act of 1921 foi fundo na direção da reforma ao trazer o Executivo para dentro do processo orçamentário, mas não em retirar dele o Congresso. Seus autores no parlamento enfatizavam que os poderes do Congresso permaneceriam intactos, sem serem enfraquecidos de nenhuma maneira. De fato, argumentavam, o Legislativo seria beneficiado de três maneiras. Primeiro, receberia melhores estimativas para servirem de base para sua decisão de fixar as despesas. Segundo, o presidente seria forçado a aceitar uma parte da responsabilidade política pelas acusações de extravagância que até então vinham sendo formuladas de forma desproporcional – e injusta – aos legisladores. Finalmente, uma controladoria-geral seria criada para agir como um agente da legislatura,*

*independente do Executivo, responsável por auditar e liquidar as contas.*

*Para o Congresso exercer melhor seu trabalho na fixação da despesa, raciocinava a comissão da Câmara, alguém tinha que submeter as estimativas dos vários Departamentos a “escrutínio, revisão e correlação”. O presidente era a única autoridade superior aos Departamentos, o único com uma visão do conjunto do governo, e ao mesmo tempo eleito e sujeito a responsabilidade política. A lei iria “alocar definitivamente nele a responsabilidade pela formulação e recomendação de um programa financeiro e de trabalho para o ano a seguir”. Nos debates, a insistência na “responsabilidade” presidencial era um tema constante. [...]*

*Em medidas associadas o Congresso tornou mais rígidos seus próprios procedimentos. Uma única comissão da Câmara recebeu a jurisdição sobre todas as medidas de fixação de despesas em 1920, e uma comissão correspondente no Senado em 1922. Mas a decisão orçamentária já tinha sido efetivamente passada ao Poder Executivo. Nos primeiros anos a comissão de orçamento aceitou as estimativas do Presidente como tetos e os seus cortes chegavam a menos de meio por cento. As comissões mais tarde mostraram um pouco menos de auto-limitação, mas o orçamento do Executivo continuou sendo o ponto de partida para a discussão pelo Congresso da política fiscal e das despesas, e a esmagadora proporção das reduções que o Escritório de Orçamento, agindo em nome do Presidente, fazia nas solicitações de fundos das agências foi mantida. O Congresso, aliviado da responsabilidade exclusiva de revisar e analisar as estimativas das agências, pôde aceitar o julgamento do presidente na maioria deles, e concentrar sua atividade em itens que envolvessem decisões de política pública ou que, por outras razões, fossem de especial interesse para os legisladores.*

*Fonte: SUNDQUIST, 1981, pp. 39-45 (tradução nossa)*

Já no âmbito legislativo, a fragmentação tem ainda mais chances de ocorrer, devido à existência de mais tomadores de decisão (praticamente, cada parlamentar tem uma parcela do poder de decisão sobre o orçamento). Algumas características da tramitação legislativa podem fomentar a fragmentação: a inexistência de qualquer limite às modificações feitas à proposta recebida<sup>42</sup>; a dispersão do poder de decisão sobre os gastos em várias comissões, cada uma tratando isoladamente de um segmento ou área do gasto (a literatura norte-americana fala de “balcanização das comissões”<sup>43</sup>); ou a ausência de uma autoridade dentro do próprio legislativo que regule e administre o processo de tramitação, com poderes decisórios sobre os conflitos procedimentais. Um Legislativo bicameral no qual as duas Casas tenham poderes semelhantes na aprovação

---

<sup>42</sup> Claro está que não se fala de eliminar as possibilidades de modificação legislativa, mas de dispor de uma especificação *ex ante* (de responsabilidade do próprio Legislativo) de que tipos, montantes e condições se aplicam nessas mudanças. Tipicamente, sob a perspectiva do *common pool*, as restrições legislativas são a criação de despesas sem indicar fontes de custeio idôneas (tais como a imposição de novos tributos ou o cancelamento de despesas contidas na proposta).

<sup>43</sup> Crain, Mark & Miller, James. “Budget Process and Spending Growth.” *William and Mary Law Review* 31 (4): 1021–46. . 1990 *apud* VON HAGEN (2006, p. 38)

orçamentária pode considerada um fator de fragmentação e de fragilização do poder centralizador do Executivo, na medida em que este terá de negociar acordos com dois atores independentes, e não apenas um.

A centralização no Legislativo, por outro lado, pode ser fortalecida pela disponibilidade de uma assessoria técnica própria que permitam um exame independente do conteúdo das decisões orçamentárias<sup>44</sup>. Também contribuem para a centralização, neste sentido, poderes de agenda fortes do Executivo (ou seja, a limitação das possibilidades de o Legislativo alterar o conteúdo da proposta orçamentária, ou as condições de urgência, prioridade, e outras regras de tramitação solicitadas pelo próprio Executivo<sup>45</sup>) e da extensão do poder de veto. Esta última característica de preeminência do Executivo deve ser vista com alguma cautela: a excessiva limitação parlamentar pode teoricamente reduzir as tendências do viés gastador da *common pool*<sup>46</sup>, mas tira do Legislativo a capacidade de agir como mecanismo de controle do Executivo em matéria orçamentária (aumentando assim o problema de delegação agente-principal, na medida em que não haveria essa instância adicional para confirmar que as opções contidas na proposta do Executivo correspondem aos interesses dos eleitores). Neste caso, a centralização por meio da concentração de poderes no Executivo pode acelerar o processo decisório e reduzir alguma tendência derivada do problema da *common pool*, mas ao preço de elevar – significativamente – os riscos de agência.

Também no que diz respeito às peculiaridades do Poder Legislativo como instância decisória no orçamento, e sua relação com a centralização do processo, a experiência das sucessivas reformas do Congresso dos Estados Unidos é ilustrativa. Ainda segundo o relato de James Sundquist<sup>47</sup>, o Legislativo norte-americano não pode abrir mão de seu sistema de comissões, uma vez que este é imprescindível à aquisição de conhecimento sobre a política pública de sua jurisdição (permitindo a especialização dos seus membros que os capacita a formular e fiscalizar a política pública na sua área de atuação), bem como um foro de divisão de poder necessário à manutenção de acordos que interessam ao parlamentar individual para efeitos de obtenção dos resultados que interessam ao seu mandato em termos de políticas públicas aprovadas.

---

<sup>44</sup> Cf. BITTENCOURT (2009) e PELIZZO; STAPENHURST; OLSON (2005).

<sup>45</sup> No caso francês, o Executivo pode forçar a votação “em bloco” (aprovação/rejeição) de determinadas partes do orçamento proposto.

<sup>46</sup> Isto é, reduzir o viés que viria a ser introduzido no Legislativo, sem que os eventuais problemas ocorridos internamente no Executivo sejam afetados.

<sup>47</sup> SUNDQUIST, 1981, pp. 158-161

Porém, as comissões especializadas<sup>48</sup> são em grande parte contraditórias com um planejamento abrangente, pois são por sua própria natureza voltadas a temas estreitos e aos interesses setoriais: as comissões formulam medidas e leis pontuais, mas demandam uma política econômica global, uma política urbana abrangente, um orçamento nacional, nos quais suas medidas sejam inseridas de forma coerente. O papel de um planejador global (bem como o de interventor para ações emergenciais) tem sido – ao menos desde os anos 30 do século XIX - delegado ao Executivo, que dispõe de quadro técnico e forte interesse em assumir esse papel. Mais ainda, o Executivo é organizado hierarquicamente: o presidente tem a capacidade de arbitrar disputas, disciplinar dissidentes setoriais, definir uma posição comum da Administração, e assegurar o seu cumprimento inclusive pela via disciplinar. Uma figura deste tipo, no centro das decisões, com capacidade hierárquica, seria em muitos aspectos pouco conciliável com a realidade do Congresso: primeiro, pela resistência dos membros do Congresso em abrir mão do máximo possível de liberdade para suas estratégias individuais de reeleição; segundo, pela própria natureza pluralista e diversificada de um colegiado em que todos os legisladores devem essencialmente iguais. Nem a existência de partidos claramente majoritários em cada Casa Legislativa não supera essa realidade – o partido majoritário também é um coletivo, e replica em seu interior os problemas de centralização do conjunto da Câmara ou do Senado.

Na intenção de superar esse *trade off* entre manter a sua natureza descentralizada e alcançar algum grau de centralização do processo decisório, o Congresso viveu diferentes fases históricas nas quais diferentes instrumentos foram empregados nessa tentativa<sup>49</sup>. Entre 1870 e 1910, a figura institucional do Presidente da Câmara (*Speaker*) recebeu um mandato mais amplo para tentar realizar essa coordenação; entre 1910 e 1930, aproximadamente, esse papel passou a ser preenchido pela bancada do partido majoritário nas casas; a partir de 1930, observa-se nítido retorno à fragmentação decisória nas diferentes comissões permanentes, atuando sob poderes quase absolutos dos respectivos presidentes, reforçado pelo sistema de “seniority”, pelo qual a distribuição das vagas nas Comissões permanentes e a escolha de seus dirigentes seguem uma rígida ordem de antiguidade do mandato do parlamentar. Esta distribuição de poder às Comissões prevalecia até a década de 1980, em alguma medida, embora a partir da segunda metade dos anos 50 tenha tido de acomodar pressões vindas

---

<sup>48</sup> E dentro delas as subcomissões cada vez mais especializadas.

<sup>49</sup> SUNDQUIST, 1981, pp. 165-195

novamente das lideranças dos partidos<sup>50</sup>. Entre 1931 e 1960 foram realizados alguns experimentos com comissões especializadas (*policy committees*) formadas dentro de cada partido que exercessem o papel de colegiado deliberativo para o conjunto da respectiva bancada; no entanto, nenhuma dessas comissões logrou impor-se na prática como ponto de centralização do Legislativo.

Outro ponto de centralização importante (e, de certa forma, pouco intuitivo) na tramitação legislativa é a elevação dos custos políticos da rejeição do orçamento: se a recusa do parlamento em aprovar o orçamento não tiver consequências significativas, todo o processo orçamentário perde o seu papel de contrato por excelência em matéria de receita e despesa – como já vimos, transforma-se o orçamento em uma “não-decisão” crônica. Caso o Executivo possa gastar os fundos públicos sem que o orçamento esteja aprovado, não terá qualquer incentivo para atingir, no processo, os acordos legítimos que representem decisões efetivas sobre o gasto. Uma situação como esta vem sendo tomada como possibilidade no processo orçamentário federal brasileiro, pela combinação de uma proporção alta de despesas obrigatórias por lei, regras de execução provisória bastante flexíveis contidas na lei de diretrizes orçamentárias, grande montante de Restos a Pagar inscritos em exercícios anteriores (que permitem execução financeira de grandes volumes de gastos sem recorrer ao orçamento do próprio exercício), e uso abusivo de Medidas Provisórias com créditos extraordinários (não relativos a situações emergenciais e imprevisíveis).

Os parlamentares podem ainda ser incentivados a bloquear a tramitação por ações obstrutivas, caso para eles próprios não haja também o custo político de tais atitudes. Neste sentido, os procedimentos já mencionados de “fechamento” do governo norte-americano quando o Congresso não alcança o consenso para emitir a lei orçamentária autorizativa representam um pesado ônus administrativo e político tanto para o Presidente quanto para os parlamentares. Em determinados regimes parlamentares, a rejeição de uma proposta orçamentária será sempre entendida politicamente (ainda que não necessariamente no sentido jurídico formal) como uma forte demonstração de desconfiança do parlamento em relação ao governo, aproximando-se muito de uma expressão de voto de não-confiança capaz de levar à

---

<sup>50</sup> A visão da literatura mais recente é de que esta predominância das comissões começou a apresentar fraturas na metade dos anos 1970 e é muito mais matizada hoje (cf. MALTZMAM, 1990)

renúncia de um governo<sup>51</sup>. Esta forte constrição aos agentes (tanto o Executivo quanto o Legislativo) faz com que seja mais caro a cada um deles apostar pelo atendimento exclusivo da sua demanda particular (regional ou setorial) em detrimento da visão global do conjunto do gasto. Neste particular, as condições em que o Executivo pode exercer o poder de veto ao orçamento são muito relevantes: se o veto somente puder ser exercido na totalidade do orçamento, o custo da objeção para o Executivo será muito alto, pois exigirá alguma forma de recomeço de todo o processo orçamentário. Por outro lado, a possibilidade de vetos parciais<sup>52</sup> amplia enormemente o poder do Executivo, que pode vetar tão somente aquilo que lhe convier, reduzindo o custo político do exercício de sua objeção.

Por fim, uma faceta da centralização que transcende a própria formação do orçamento e condiciona enormemente o tratamento do excesso de gastos derivado do *common pool* é a possibilidade de uma efetiva imposição das restrições do orçamento, o que implica na possibilidade de uma autoridade central (normalmente, o ministério das finanças) ter controle real do fluxo de gastos, tanto orçamentário quanto financeiro, com a possibilidade de disciplinar o cumprimento do prescrito na lei de meios e impedir na prática que sejam realizados gastos não-autorizados. Para isso, é fundamental a existência de sistemas unificados de registro e contabilização da despesa, bem como o controle de caixa suscetível de ser exercido pelo ministério das finanças (ou seja, os órgãos executores da despesa têm de ter alguma forma de autorização prévia do ministério de finanças para o desembolso de fundos e a assunção de obrigações específicas com terceiros). Caso os diferentes órgãos executores disponham do acesso exclusivo à movimentação financeira de uma determinada fonte de receitas, poderão lançar mão dela independentemente dos limites orçamentários. Mesmo nos casos em que o organismo executor receba do caixa central apenas a parcela do orçamento que lhe cabe, a ausência de monitoramento permanente permite que gaste todo o valor apropriado para o ano nos primeiros meses, criando um “fato consumado” de ausência de fundos que pressione pela ampliação emergencial dos recursos a ele destinados<sup>53</sup>.

---

<sup>51</sup> Situação como esta já ocorreu na queda do Gabinete Netanyahu em Israel em 2004, e a rejeição das contas do orçamento da Comissão Europeia pelo Parlamento Europeu foi um fator decisivo na renúncia do Gabinete Santer em 1999 ((WEHNER, 2006, p. 87).

<sup>52</sup> Chamados na literatura norte-americana de “*line-item veto*”.

<sup>53</sup> Por exemplo, um hospital que gaste todo o seu orçamento no primeiro bimestre ver-se-á na contingência de fechar depois e deixar toda uma cidade sem atendimento, o que implicaria em conflitos severos com a autoridade orçamentária central.

Uma ressalva, porém: esse papel centralizador do caixa por parte do ministério de finanças não pode ser visto como uma forma de corrigir debilidades institucionais do processo orçamentário. No que aqui se aponta, competirá ao ministério central monitorar o disposto no orçamento, e fazer cumprir as decisões adotadas no processo orçamentário (inclusive, quando ocorrerem, as disposições prudenciais relativas a frustrações de receitas, redução da atividade econômica, etc.). Caso esse processo não resulte em decisões idôneas do ponto de vista político e econômico (ou seja, caso o orçamento não represente o papel de contrato entre eleitores e políticos, e de instrumento de gestão para internalizar os custos de todas as demandas formuladas ao orçamento público), o “controle” financeiro passa a substituir o orçamento, numa inversão completa da lógica institucional aqui apresentada. Perde-se assim todas as funções do processo orçamentário que estamos descrevendo e analisando neste capítulo: sabendo que os compromissos registrados no orçamento serão reformulados unilateralmente pelo órgão financeiro do Executivo, todos os demais atores (parlamentares, ministérios setoriais) têm todo incentivo a ocultar do orçamento as fontes de receita próprias<sup>54</sup>, a submeter projeções de receita excessivamente otimistas e estimativas de custo excessivamente elevadas, de forma a antecipar possíveis cortes arbitrários na execução. Também as decisões sobre prioridades negociadas e apresentadas à cidadania ao longo do processo orçamentário podem ser revertidas unilateralmente pelo Executivo. Uma inversão de papéis dessa natureza é a própria negação do processo orçamentário, um ataque simultâneo a sua transparência e efetividade.

Também nesse sentido de implementação, regras excessivamente flexíveis de alteração do orçamento ao longo do exercício também incentivam os agentes a pressionar de maneira continuada pela elevação dos seus gastos após a aprovação de seus limites no orçamento, fortalecendo o viés do *common pool* – em outras palavras, ninguém tomará a sério o orçamento se ele puder ser modificado facilmente a qualquer momento. As transferências de fundos entre uma categoria de gasto e outra, ou entre órgãos, ou entre exercícios financeiros diferentes, não podem ser tão livres que retirem do orçamento o papel de orientador da aplicação dos recursos públicos: em alguns países, como o Brasil, devem ser aprovados pelo parlamento. Em outros, como Espanha e Argentina, as movimentações dentro do exercício podem ser, com alguns limites,

---

<sup>54</sup> Exemplos dessa prática foram observados em algumas universidades públicas brasileiras e suas chamadas “fundações de apoio” (BITTENCOURT, 2006).

autorizadas diretamente por órgãos do Executivo. Outro recurso interessante para lidar com a inevitável incerteza das circunstâncias da execução é a previsão de uma “reserva de contingência” (“*rainy day fund*”, uma dotação orçamentária com finalidade não especificada que serve como fonte de recursos para despesas emergenciais não previstas no orçamento original<sup>55</sup>, de modo que a resposta a legítimos imprevistos não fragilize os limites de gasto e as decisões do processo orçamentário.

#### **2.4 Um falso dilema: o orçamento entre a legalidade e a gestão**

A discussão dos princípios e características institucionais do processo orçamentário leva-nos a privilegiar por um lado o orçamento como instrumento legal de conformidade das despesas com as regras formais e legais; por outro, as modernas demandas sobre o Estado nacional exigem que o orçamento seja uma ferramenta de gestão, um plano de alocação de recursos para o atingimento de determinadas finalidades públicas.

Neste ponto, o leitor pode estar-se perguntando: “afinal, qual das facetas do orçamento deve prevalecer?” A resposta inevitável é: as duas, necessariamente. Por mais difícil que seja tecnicamente, e por mais exigências que isto imponha ao desenho do processo orçamentário, não é possível abrir mão nem de um nem de outro. Por um lado, se o orçamento (ou seja, as decisões e procedimentos envolvidos em sua elaboração, aprovação, execução e controle) limitar-se ao controle formal da despesa, a sua correspondência com normas procedimentais formais, tornar-se-á um limitado exercício de escrituração, registrando a passagem de recursos para finalidades cuja natureza e atingimento ser-lhe-ão completamente alheias. Neste caso, a sociedade fica privada de um dos principais meios (senão o único) de organizar democraticamente as grandes decisões críticas em matéria de uso dos recursos públicos. De outro modo, se o orçamento contemplar apenas informações de cunho gerencial, sem um conteúdo mínimo de direcionamento formal da aplicação, os agentes políticos e burocráticos passam a ter uma discricionariedade quase absoluta no manejo do fundo público, e não existirão elementos jurídicos suficientes para responsabilizá-los *ex post facto* por qualquer malversação ou aplicação em detrimento do interesse público.

Portanto, o engenho e arte do analista em orçamento é atingir, a cada circunstância histórica concreta das instituições orçamentárias, um delicado equilíbrio

---

<sup>55</sup> Essa figura foi recriada no Brasil pela Lei de Responsabilidade Fiscal na forma da “reserva de contingência” (art. 5º, inc. III, da Lei Complementar 101/2000).

entre o orçamento como padrão de regularidade legal e o orçamento como instrumento de gestão. Uma das chaves para atingir esse tão difícil objetivo é precisamente o desenho correto do processo de decisão orçamentária, para o que discutimos aqui alguns critérios institucionais que orientam esse desenho.

### **3. A implementação – trazendo os princípios para a prática** 56

Esta seção traz alguns dos desdobramentos práticos dos fundamentos que viemos de discutir. Neste ponto, veremos que a discussão envolve temas que costumamos estudar, no âmbito do direito financeiro, como “princípios orçamentários” - e isso faz bastante sentido. Sendo os princípios orçamentários “um conjunto de proposições orientadoras que balizam os processos e as práticas orçamentárias, com vistas a dar-lhes estabilidade e consistência” (SANCHES, 2004, p. 277), somente sobrevivem como tais se representarem proposições com lógica técnica e utilidade prática. Neste sentido, antes de encontrarem incorporação à norma jurídica formal, precisam passar por esse teste de lógica e utilidade, que é o que nos interessa neste texto<sup>57</sup>.

#### **3.1 Universalidade e unidade: ideias e práticas**

Como vimos na seção anterior, o orçamento não pode desempenhar suas funções políticas e econômicas se ele abrange apenas uma parte das receitas e despesas públicas. Nesta situação, o parlamento somente pode revisar e aprovar uma parte dos movimentos do fundo público, e a falta de informação e discussão pública sobre o destino da parte restante abre a chance de abusos e corrupção. Rompe-se a possibilidade de utilizar o orçamento com eficácia para monitorar a relação de agência entre eleitores e governantes. Por outro lado, se todas as despesas não são levadas à discussão ao mesmo tempo, não se pode comparar umas com as outras e estabelecer prioridades racionais para todo o gasto: fragmenta-se o processo decisório e despesas de menor relevância para a sociedade como um todo são decididas em função de interesses setoriais ou parciais. Ainda do ponto de vista econômico, as despesas não incluídas num orçamento transparente são desconhecidas da sociedade, individualmente e de forma agregada. Esse desconhecimento impede o gerenciamento eficiente do conjunto dos recursos

---

<sup>56</sup> Este capítulo está amplamente baseado em SCHIAVO-CAMPO, 2006.

<sup>57</sup> Para uma discussão sob o ponto de vista jurídico do que foi codificado nas leis brasileiras, cf. NETO (2006).

públicos. Tais são os fundamentos econômicos que dão amparo ao princípio jurídico tradicional da universalidade<sup>58</sup>. Para efeitos do nosso estudo, vamos incluir na discussão da abrangência do orçamento também a circunstância de constar o universo de despesas e receitas em um único documento ou conjunto coordenado de documentos deliberado em conjunto, que no universo jurídico se conhece por “princípio da unidade”<sup>59</sup>.

Isto implica que o orçamento deve cobrir, em princípio, todas as transações financiadas com recursos públicos. Isto não implica necessariamente que todas as transações devam ser feitas segundo os mesmos regulamentos e procedimentos – é possível que parcelas distintas do mesmo orçamento sejam administradas por regras e procedimentos específicos adequados à sua natureza, sem que se deixe de considerá-las parte integrante do orçamento nacional, cujas condições e montantes são definidos no mesmo processo decisório orçamentário unificado.

Mas esta enunciação geral da universalidade do orçamento deve ser desenvolvida em seus contornos concretos, em suas práticas. Em primeiro lugar, compreende uma clara identificação entre um orçamento e uma entidade governamental – esta compreendida como o ente público com autonomia política (eleição de seus próprios governantes). Desta forma, a personalidade jurídica e a fonte de autoridade estatal são os critérios para individualização do ente governamental a quem cabe um orçamento, e não a localização física ou qualquer outra característica material. Em geral, os modernos estados nacionais compreendem um governo nacional soberano, um conjunto de governos locais e, em alguns casos, governos de abrangência nacional (estados federados ou províncias)<sup>60</sup>. Desta forma, a unidade-universalidade aplica-se em relação a cada ente estatal, sem que a descentralização administrativa no interior de cada um (ministérios, autarquias, fundações) implique a elaboração de orçamentos desses segmentos do ente<sup>61</sup>.

Quanto às empresas de propriedade do setor público, em princípio, representam numa economia capitalista pessoas jurídicas ontologicamente distintas do seu proprietário, e, portanto não poderiam ser vistas como parte do ente governamental.

---

<sup>58</sup> GIACOMONI, 2000:73.

<sup>59</sup> GIACOMONI, 2000:71.

<sup>60</sup> No caso brasileiro, atendem a essa definição os entes componentes da República definidos no caput do art. 1º da Constituição Federal, ou seja, a União Federal, os Estados, Distrito Federal e Municípios.

<sup>61</sup> Não há impedimentos, no caso, que o orçamento unificado contemple subdivisões ou subtotaís relativamente a órgãos descentralizados ou autárquicos – ao contrário, como se viu no capítulo anterior, a desagregação dos valores por administrador responsável pelo gasto é um requisito do orçamento como instrumento de controle da delegação. O que se exige aqui é que todas essas subdivisões estejam inseridas em um único conjunto organicamente estruturado e deliberado como um todo.

Deveriam, ao menos em termos teóricos, também derivar sua receita de transações de mercado. Cumpridas estas duas condições (forma jurídica de empresa privada, ainda que o proprietário seja o estado, e receitas obtidas por conta própria no mercado), o orçamento do ente controlador deveria registrar tão somente as transações diretas que mantém, quer como cliente, fornecedor ou acionista, com a empresa<sup>62</sup>, ficando dele excluídas as demais transações da empresa com terceiros.

Esta descrição conceitual precisa, porém, fica mais complicada quando a existência formalmente independente da empresa (um fenômeno meramente jurídico) não corresponde à realidade das suas atividades: no Brasil e em outras partes do mundo, existem empresas cujo papel é a execução direta de serviços públicos ou de atividades de interesse do estado, para cujo custeio recebem transferências diretas do controlador. Nessas circunstâncias, confunde-se a distinção entre o recurso estatal alocado na prestação de serviços e aquele envolvido na relação societária com a empresa. Para estas situações, os diferentes países vêm adotando soluções *ad hoc*, sem uma resposta conceitual ou institucional única<sup>63</sup>. No caso brasileiro, as leis de diretrizes orçamentárias federais têm obrigado à inclusão no orçamento da União de todas as receitas e despesas das empresas de propriedade estatal que recebam transferências para custeio, com a finalidade de absorver no orçamento toda a estimativa do movimento de recursos fiscais envolvida na operação dessas empresas. De qualquer modo, a solução encontrada em cada caso para a inclusão (ou não) das empresas estatais no orçamento não impede que os documentos orçamentários (ou ao menos os demonstrativos contábeis de sua execução) apresentem contas consolidadas do setor público, evidenciando o patrimônio e os fluxos totais de recursos movimentados pelo ente e todas as suas empresas<sup>64</sup>, sem que essa informação adicional disponha do poder vinculativo do orçamento tal como vimos discutindo.

Um terceiro ponto sobre a universalidade é a prática adotada em alguns países em desenvolvimento de pôr em marcha dois orçamentos distintos e paralelos, mesmo sob as mesmas regras de discussão e aprovação: um destinado a projetos de investimento e outro com a despesa corrente, rotineira ou de manutenção<sup>65</sup>. Ainda que

---

<sup>62</sup> Por exemplo, quando o Estado compra bens e serviços da empresa, ou quando dela arrecada tributos, ou ainda quando adquire ações ou recebe dividendos como acionista.

<sup>63</sup> Para uma síntese do tratamento dado às contas das empresas estatais, cf. PALATNIK; SILVEIRA, 2002.

<sup>64</sup> Da mesma forma como se trata a “consolidação de contas” de grupos empresariais, com os ajustes tradicionais relativos às transações inter-companhias, participações acionárias cruzadas, etc.

<sup>65</sup> FÖLSCHER, 2006, p. 116

isso aparentemente facilite a priorização dos projetos de investimento em um determinado ano, não tem sentido econômico real: todo projeto de investimento exigirá, após concluído e ao longo de sua vida útil um gasto de operação, manutenção e conservação. Se as atividades governamentais são segregadas em dois orçamentos, a gestão do conjunto de gastos relativos a investimentos fica ainda mais imprecisa se a alocação de recursos está fragmentada entre ambos – sem contar o fato de que o esforço no processo decisório terá de ser igualmente replicado, tornando essa dualidade de orçamentos ainda mais complicada de gerir.

Outro aspecto prático da abrangência do orçamento é a inclusão de receitas e despesas pelos seus valores totais, evitando qualquer tipo de “compensação” entre umas e outras pela qual sejam apresentados valores líquidos (de arrecadação ou de gasto). A utilização de valores “líquidos” distorce o entendimento das transações: por um lado, um pequeno valor “líquido” de um gasto pode esconder um total de despesas enorme, acompanhado por arrecadação do mesmo porte, o que reduz a visibilidade e a probabilidade de exame acurado das transações envolvidas. De outra parte, a não-evidenciação de todas as receitas pelos valores brutos dá margem à possibilidade de apropriação de uma parcela arrecadada antes de seu registro orçamentário, em forte incentivo ao desvio de tais recursos. Por fim, a avaliação macroeconômica dos efeitos do orçamento, em termos de impacto sobre a demanda agregada, ou de competição com o setor privado por recursos (*crowding out*) fica bastante comprometida quando não se conhecem com precisão os reais fluxos de renda que o orçamento irá acarretar, em ambos os sentidos, mas apenas uma compensação aritmética deles que não corresponde à realidade das transações econômicas que virá a ocorrer efetivamente em função da execução orçamentária. Aqui também vemos o fundamento econômico de um princípio incorporado ao direito orçamentário brasileiro e da maior parte dos países, denominado entre nós “princípio do orçamento bruto”<sup>66</sup>.

### 3.2 Os chamados “fundos extra-orçamentários”

Em muitos países, uma parcela considerável de recursos públicos<sup>67</sup> é alocada e aplicada segundo procedimentos que não correspondem ao processo orçamentário regular, sob uma série de motivos: por ser o processo orçamentário considerado

---

<sup>66</sup> GIACOMONI, 2000:77.

<sup>67</sup> Aqui nos referimos aos recursos públicos em sentido estrito, arrecadados e manejados pelo próprio ente governamental, sem envolver eventuais empresas de propriedade do ente que poderiam representar dúvidas conceituais no enquadramento orçamentário, segundo discutimos na seção anterior deste capítulo.

inadequado às necessidades de gestão, ou para preservar certas despesas consideradas prioritárias da disputa por recursos com despesas de outra natureza. São estas aplicações de recursos que são genericamente tratadas na literatura como “fundos extraorçamentários” (*extra-budgetary funds*, ou *EBFs*): todas as operações de receita e despesa que não são submetidas ao processo orçamentário anual de aprovação legislativa. Desde logo, fica claro que essa noção não se confunde com o conceito contábil tradicional de “fundo” como uma segregação contábil-escritural de um patrimônio maior, vinculando determinados recursos (receitas ou bens patrimoniais) a finalidades específicas (cf. REIS, 1993). Não se está portanto a discutir o mérito das vinculações prévias de receitas a determinadas finalidades dentro do orçamento, mas a existência de movimentos de receitas e despesas públicas (vinculados ou não) não incluídos no orçamento e não sujeitos às suas regras de decisão e execução.

Em princípio, qualquer tipo de fundos desse tipo contraria as prescrições que vimos estudando neste texto em relação ao papel do processo orçamentário como *locus* político e econômico de deliberação democrática sobre a atividade financeira do governo. Algumas razões são suscitadas, nas distintas experiências nacionais, para a criação desse tipo de fundo:

- contornar procedimentos orçamentários considerados inadequados ou excessivamente rígidos para certas categorias de despesas<sup>68</sup>;
- assegurar um determinado volume de “capital de giro” para evitar a interrupção de negócios legítimos em instituições ou empresas com ciclos de transações de natureza comercial ou produtiva;
- assegurar autonomia ampliada para instituições descentralizadas que mereçam da lei, por razões institucionais, a garantia de uma liberdade mais ampla para uso de seus recursos (tanto os diretamente arrecadados como os transferidos pelo orçamento central) – neste caso específico enquadram-se, em muitos países, as universidades;
- para implementar a autonomia financeira extrema desejada para algumas agências autônomas de implementação de recursos públicos.

Ainda que se considere em algum momento justificável a segregação desses fundos EBF do orçamento, essa decisão acarreta uma série de riscos às finanças públicas. Primeiro, as transações dos EBF não se submetem ao mesmo grau de

---

<sup>68</sup> Embora esta eventual inadequação possa ser tratada mediante o estabelecimento de procedimentos específicos de gestão e execução, adaptados a eventuais peculiaridades legítimas de despesas, dentro dos processos orçamentários regulares. Como exemplo, podemos citar limitações à especificação detalhada de transações em fundos específicos destinados a despesas na área de defesa e polícia cujo sigilo seja determinado por lei, ou da manutenção de pequenos valores em espécie sob a responsabilidade de ordenadores de despesa (o mecanismo do “suprimento de fundos”) para despesas de pequeno valor, etc.

disciplina fiscal das operações orçamentárias, tanto porque têm sua própria fonte de recursos (não precisam da autorização orçamentária regular) quanto por não serem regularmente comparadas com todas as demais (o que dificulta a visualização dos seus custos e benefícios *vis-à-vis* todas as demais despesas públicas). Outro risco é o de que a exclusão do orçamento leve também à sua execução mediante outros regimes e sistemas de registro, classificação e contabilização, dificultando a consolidação das contas para uma análise conjunta da totalidade da despesa pública – além da possibilidade ainda mais grave de que os canais paralelos de decisão e execução desses fundos não tenham a mesma transparência, visibilidade e contestabilidade política que têm os fundos orçamentários (se algo não é submetido à revisão periódica pelo parlamento, este terá mais dificuldades de monitorar, fiscalizar e denunciar eventuais fraudes e abusos). Se a exclusão do orçamento vier acompanhada da destinação de uma determinada fonte específica de receita para um fundo extraorçamentário, isso pode ainda levar a uma despesa maior do que o socialmente necessário (simplesmente “para não deixar o dinheiro parado”), ou menor do que o desejável (impedindo o fundo orçamentário geral de cobrir eventuais insuficiências da receita vinculada, quando isso for desejável do ponto de vista da despesa pública global) – de fato, essa segregação de autoridades decisórias para o gasto parece potencializar o viés de gasto excessivo derivado da *common pool*, uma vez que desmonta exatamente a lógica de decisão centralizada sobre a totalidade dos gastos (que é o mecanismo por excelência de enfrentamento do problema). Por fim, dado o maior poder de decisão que abrem para agentes individuais dentro da máquina governamental (e para os interesses regionais e setoriais a eles associados), os EBFs tendem a se proliferar, com os fundos de alguns ministérios ou agências sendo utilizados como justificativa para a defesa da criação de outros. Essa situação pode chegar ao extremo de que a influência de algum ministério ou agência esteja na dependência da existência de EBFs próprios, numa fragmentação da decisão de gasto que representa exatamente o oposto de toda a lógica institucional que preside um sistema orçamentário adequado.

Em suma, a abordagem mais frequente da teoria é que EBFs são instrumentos em princípio desaconselháveis. As eventuais inadequações do mecanismo orçamentário geral devem ser tratadas preferencialmente pelo aperfeiçoamento dessas regras gerais e, eventualmente, pela criação de normas procedimentais específicas para a execução dentro do orçamento daquelas despesas – na realidade, muito poucas – que tenham necessidades legítimas de tratamento individualizado.

No entanto, mecanismos classificados genericamente como “fundos extra-orçamentários” são ainda muito comuns em países desenvolvidos e em desenvolvimento. Parte considerável desse montante é, nos países desenvolvidos, representado pelos fundos da seguridade social, com receitas e despesas estritamente vinculadas à sua finalidade (contribuições patronais e de trabalhadores, e pagamentos de aposentadorias e pensões). Nestes casos, embora seja plenamente justificável a segregação contábil e mesmo patrimonial desses recursos como forma de implementar os contratos intergeracionais representados pela seguridade social, a sua natureza compulsória e alcance quase universal são fatores que clamam fortemente pela sua inclusão no orçamento. Ainda que em alguns países a gestão desses fundos seja parcialmente da responsabilidade de organizações patronais e sindicais, toda a lógica institucional do orçamento é particularmente aplicável aos sistemas de seguridade social.

Alguns desses fundos de seguridade social podem ter mecanismos de aprovação legislativa próprios, distintos daqueles relativos ao gasto fiscal, ainda que guardando características político-institucionais similares – neste caso, enquadram-se analiticamente na definição de um EBF, pois são “receita e despesa que não são submetidas ao processo orçamentário anual de aprovação legislativa”. No entanto, a magnitude desses recursos faz com que seja fortemente recomendável a sua inclusão dentro do processo orçamentário nacional, com a criação de todas as regras particulares de vinculação de receitas e de controle de despesas indispensáveis à manutenção das finalidades de um sistema de seguridade social. Isto pode ser feito, inclusive, com a segregação formal do orçamento da seguridade social em outro documento distinto daquele aplicável ao gasto público em geral, mas submetido aos mesmos procedimentos de preparação, discussão, votação e aprovação que este<sup>69</sup>. Tal é a solução brasileira<sup>70</sup> e de outros países como a Espanha, em que a seguridade social é orçada em peças formalmente distintas do orçamento fiscal e que são executados segundo regras

---

<sup>69</sup> Pelo que não seriam mais fundos extra-orçamentários.

<sup>70</sup> Originalmente, esta solução foi concebida em torno do “orçamento da seguridade social” (at. 165, § 5º, inc. III da Constituição Federal). No entanto, a sua efetiva implementação contava não teve resultado prático, restando esse “orçamento” como uma simples segregação escritural de contas sem significado gerencial ou decisório, sendo as soluções finais obtidas através da criação de fundos – orçamentários – especificamente para as despesas previdenciárias, como o Fundo do Regime Geral da Previdência Social (art. 68 da Lei Complementar 101/2000) e os diferentes regimes próprios dos servidores públicos (art. 40, § 20, da Constituição Federal). Restam como verdadeiros “fundos extra-orçamentários” apenas algumas exceções de muito pequeno porte comparadas com o volume do orçamento da seguridade social, como as contribuições destinadas aos órgãos do “Sistema S” (cuja conveniência de manutenção nessa condição é, no mínimo, discutível).

específicas, mas votados no mesmo momento e sob as mesmas regras (inclusive no que diz respeito aos fluxos de recursos fiscais de e para a seguridade social, que tendem a ser sempre elevados).

Outro tipo de EBFs, porém, é muito mais problemático: quando a receita proveniente de determinada fonte relevante (em particular, as exportações de produtos minerais e energéticos como o petróleo) é segregada, mantida e executada de maneira opaca num verdadeiro “orçamento paralelo” sob responsabilidade de autoridades governamentais individuais. Este estabelecimento de “caixas pretas”, mais comum em países com instituições não-democráticas, representa um grave obstáculo à adequada gestão dos recursos públicos – embora seja possível que ocorra alguma exceção, este tipo de abordagem à execução de tais recursos é evidência muito poderosa de debilidades significativas na governança democrática com riscos evidentes de corrupção e malversação de recursos.

Em alguns outros casos, verifica-se a alocação de “receitas extraordinárias” (aquelas decorrentes de eventos não-repetitivos ou de grandes transformações patrimoniais como a privatização) em fundos específicos para a execução de determinados programas prioritários<sup>71</sup>. Embora não se possa pressupor aí uma irregularidade absoluta, não se verificam razões mais sólidas para que essa arrecadação não possa ser inserida (com as vinculações que sejam necessárias) nos recursos aplicados regularmente pelo orçamento do ano em que ocorrerem. De fato, o uso fiscalmente mais saudável desse tipo de receita é exatamente o pagamento da parcela mais onerosa da dívida pública, de forma a reduzir os custos do país com juros ao longo de todos os exercícios subsequentes.

Outra forma comum que assumem os EBFs é a aplicação por países em desenvolvimento de recursos de ajuda internacional, mantida segregada do orçamento do país receptor exatamente por alegações de insuficiência ou pouca confiabilidade do mecanismo orçamentário nele vigente. Esta situação (erroneamente alimentada por algumas entidades doadoras) não garante a eficiência da aplicação da ajuda (até porque um país que não execute a contento seu próprio orçamento não parece ter condições de executar qualquer outra fonte de recursos), e termina por desincentivar a melhoria da administração orçamentária do beneficiário, fragilizando assim os próprios objetivos de

---

<sup>71</sup> Um caso significativo foi a alocação de parte dos recursos derivados da privatização de empresas públicas na Bolívia ao final dos anos 90 para o pagamento de transferências diretas de renda voltadas ao combate à pobreza (APONTE *et alii*, 2006).

desenvolvimento para os quais a ajuda é concedida. Aqui também se impõe a necessidade de considerar a inclusão de tais fundos no orçamento do receptor, com a adoção de quaisquer normas de execução e controle que se façam necessárias. Alguns casos relatados na literatura econômica e no jornalismo dão margem a preocupação quanto aos riscos de canalizar ajuda externa a fundos extraorçamentários, como exemplifica o caso exposto no Quadro 4 abaixo.

#### **Quadro 4 – Fundos Extraorçamentários Um exemplo dos potenciais problemas**

*Poucos dias depois da investidura de Evo Morales, também tomaram posse os primeiros prefeitos [governadores regionais] da história da Bolívia. [...] Nessa época ocorreram as intensas enchentes no oriente, que afetaram amplas zonas nas províncias de Santa Cruz. [...] Este foi o cenário para a primeira chegada de Evo Morales a Santa Cruz, logo depois da posse, na qual sobrevoou as zonas afetadas. Também esteve nas instalações da Câmara de Indústria e Comércio [...] ali teve lugar uma saborosa ocorrência que sem dúvida irá interessá-lo.*

*O embaixador cubano, Rafael Dausá, fez-se presente com uma mala executiva que continha cem mil dólares de ajuda para aliviar a emergência. Entenda-me bem: o dinheiro estava em espécie e não havia sido registrado como doação ao Estado boliviano. Dausá estendeu a mala a Evo na presença do prefeito Rubén Costas e de vários dirigentes empresariais. Rapidamente, Morales percebeu o embaraçoso da situação e propôs a Costas que recebesse a mala, mas o prefeito também se negou. Imagine essa cena de comédia, com a “mala quente” passando de mão em mão sem que ninguém se atrevesse a recebê-la. Por fim, o problema se resolveu quando a instituição anfitriã [Câmara de Indústria e Comércio de Santa Cruz de la Sierra] encarregou-se da custódia do dinheiro, que foi depositado em um banco de Santa Cruz e, depois de ser adequadamente registrado nas contas públicas, passou a reforçar a ajuda para os danificados pelo desastre natural. Mais que o engraçado da situação, essa ocorrência nos dá uma indicação da maneira irregular pelas quais têm entrado os fundos venezuelanos e cubanos no país.*

*Fonte: MARTÍNEZ, 2008, pp. 125-126 (tradução nossa)*

Outras experiências em países em desenvolvimento envolveram a criação de “fundos rodoviários” (*road funds*), que segregassem do orçamento determinadas taxas específicas pagas pelos usuários de rodovias (pedágios, taxas específicas sobre combustíveis, etc.) para aplicação exclusiva na manutenção e investimento nas mesmas rodovias<sup>72</sup>. Os resultados dessas experiências confirmam as análises gerais sobre os

---

<sup>72</sup> Note-se que isso não se confunde com a vinculação existente no Brasil dos recursos arrecadados pela CIDE – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico: neste caso, as receitas são vinculadas também à despesa com transportes, e identificadas separadamente, mas como partes integrantes do mesmo orçamento global da União, submetido aos mesmos procedimentos de decisão, execução e controle que a totalidade do gasto fiscal.

EBFs: a transparência reduziu-se, as oportunidades para corrupção se multiplicaram, e foram verificados fluxos de recursos de e para esses fundos (correspondendo a uma insuficiência ou um excesso da arrecadação vinculada frente ao nível desejado de gasto em rodovias)<sup>73</sup>. Uma “segunda geração” de tais fundos está correntemente sendo promovida pelo Banco Mundial em outros países africanos, incorporando atributos como uma agência pública específica para a sua administração, mecanismos de governança que incluam contratos de resultado da agência com o governo central e participação de representantes de usuários nos órgãos colegiados dirigentes, mas os resultados dessas novas tentativas ainda não parecem conclusivos.

### 3.3. E os “fundos soberanos”<sup>74</sup>?

Uma modalidade de gestão de recursos públicos que passou a ser muito comentada a partir da crise mundial de 2008-2009 foi a dos “fundos soberanos”, descritos como “misteriosas caixas do tesouro” provenientes de países exóticos cujo papel como investidores internacionais foi apontado como uma das principais peças para a solução do quebra-cabeças do mercado financeiro.

Este é o mito: a realidade é menos glamurosa – mas também mais interessante de se conhecer e estudar. Fundos soberanos (FS)<sup>75</sup> são genericamente descritos como coleções de ativos mantidas por governos com finalidades macroeconômicas diversas em fundos financeiros específicos sob diferentes arranjos institucionais. Esta designação genérica abrange uma coleção de estruturas institucionais, gerenciais e financeiras bastante heterogênea<sup>76</sup>. Em cada uma, um governo nacional segregou recursos significativos do ponto de vista econômico, destinando-o a investimentos de natureza eminentemente financeira, com finalidades específicas.

Esses fundos podem ser estabelecidos com várias finalidades:

- a) aplicar de forma prudencial uma parcela das receitas da exportação de produtos primários quando os preços estão elevados, de forma a proteger o nível global de receitas na eventualidade de oscilação negativa desses preços de *commodities*; ou

---

<sup>73</sup> Cf. também PATERSON; CHAUDHURI, 2007.

<sup>74</sup> Esta subseção é baseada EM HAMMER; KUNZEL; PETROVA (2008) e SOUZA (2008).

<sup>75</sup> Em inglês, *Sovereign Wealth Funds (SWF)*.

<sup>76</sup> HAMMER; KUNZEL; PETROVA (2008) apresentam um *survey* detalhado de 21 fundos distintos já existentes e em funcionamento em 2008. SOUZA (2008) traz uma relação individualizada de mais de quarenta fundos dessa natureza.

b) acumular poupanças a serem transferidas a longo prazo (para gerações futuras), em países cuja riqueza é acentuadamente dependente da exploração de produtos não-renováveis;

c) acumular poupanças com a finalidade de custear desembolsos futuros de compromissos previdenciários, especialmente se o cenário demográfico previsto para o sistema de seguridade social futuro é de envelhecimento acentuado da população; ou

d) elevar a taxa de retorno da aplicação de reservas internacionais acumuladas pelo governo (reduzindo o custo de carregamento das reservas), permitindo o investimento em ativos de maior risco do que aqueles permitidos às autoridades monetárias na aplicação de reservas; ou ainda

e) mobilizar recursos para investimento em projetos de larga escala que possam elevar significativamente o potencial de crescimento da economia.

Depois de toda a discussão que aqui travamos sobre o processo orçamentário, cabe perguntar: o que particulariza esses instrumentos? Porque não poderiam ser geridos como recursos orçamentários normais?

A especificidade desses fundos, reconhecida internacionalmente, não está em seu tamanho, nem sequer na origem em petróleo ou outros recursos naturais (muitos países com fundos importantes, como Cingapura, não são exportadores de *commodities* de alto valor). Está na essência de suas transações: não são recursos aplicados em políticas públicas, como os recursos fiscais orçamentários (com a muito provável exceção dos destinados a “financiar projetos de desenvolvimento”, cuja situação mereceria um exame caso a caso). Ao contrário, são parcelas de recursos originalmente fiscais que são separadas e alocadas para investimento de finalidade estritamente econômica como qualquer capital privado. Ou seja, ao aplicar em fundos dessa natureza, os países têm por objetivo para o fundo estritamente a rentabilidade privada, como qualquer aplicador em alguma instituição financeira; o fundo em si não se destina a custear os seus objetivos de criação, mas sim a manter e gerar recursos, em operação estritamente econômica, para que o instituidor possa retirar no futuro os recursos para aplicar nas suas finalidades. O país instituidor passa a adotar o papel de um proprietário do capital, enquanto o fundo é um gestor desses recursos cujo papel exclusivo é manter esse capital sob condições de segurança, rentabilidade e liquidez predeterminadas. Outra característica comum é o caráter internacional da carteira de ativos: muito poucos dentre os fundos soberanos investem em ativos no próprio país – exatamente porque o

cumprimento das finalidades acima descritas depende fundamentalmente da geração sustentável de receitas em moeda externa.

Neste sentido, e ao contrário do que uma leitura inicial apressada poderia induzir, temos um caso forte para a não-inclusão do fundo como tal no orçamento: o giro de seus recursos não é aquele dos recursos públicos no sentido estrito (arrecadação basicamente tributária e de endividamento público, aplicação em serviços públicos e na gestão da dívida pública) – ao contrário, trata-se de giro estritamente privado, destinado à rentabilidade financeira. A constituição de um fundo dessa natureza assemelha-se então à aplicação de recursos do estado em uma instituição financeira como o faria qualquer proprietário privado – ou, de modo análogo, na aquisição de ações em empresas produtivas independentes. Adicionalmente, deve-se reconhecer que esta é uma das (raras) situações de gestão de recursos para as quais o mecanismo de decisão orçamentária não é realmente adequado: o investimento de um portfólio de recursos financeiros nos diferentes mercados internacionais privados, com o compromisso estrito de rentabilidade privada, beneficia-se essencialmente de estruturas de decisão e gestão privadas, sem prejuízo da necessidade de controles gerenciais, contábeis e financeiros bastante rigorosos (mas semelhantes àqueles requisitos de governança que presidiriam a decisão de investimento de recursos dessa monta em qualquer instituição financeira privada).

O que é de ser incluído no orçamento, portanto, é a relação financeira direta do estado constituidor com o fundo, ou seja, a decisão de nele aplicar recursos (quer provenientes de parcelas da receita arrecadada, quer de superávits fiscais, quer da conversão de reservas cambiais acumuladas<sup>77</sup>) deve estar registrada no orçamento como despesa a cada exercício, bem como a previsão das receitas que o fundo venha a transferir financeiramente para o governo instituidor. Esta abordagem conceitual, aliás, aplica-se tanto no caso (mais comum) em que o fundo tem personalidade jurídica própria distinta do estado que o constitui quanto nas situações menos frequentes em que representa tão somente uma segregação contábil/escritural do patrimônio desse mesmo ente. Assim, ficará preservada a decisão de aplicação e de resgate dentro do processo orçamentário<sup>78</sup>, e evidenciada a natureza desse investimento com objetivos de estrita rentabilidade financeira.

---

<sup>77</sup> Estas são as principais fontes de receita para a constituição dos atuais fundos soberanos.

<sup>78</sup> Aplicação e resgate, no caso, são os momentos nos quais se define a alocação dos recursos públicos para as finalidades previstas para o fundo: ao aplicar, destina-se o recurso para essa finalidade e não para outras; ao resgatar, tem-se de volta o recurso acrescido dos rendimentos para decidir sobre o seu uso final.

É claro que esta conclusão depende de duas premissas básicas. O primeiro é a explicitação clara desses objetivos financeiros nos instrumentos de constituição do fundo, zelando para que sejam consistentes entre si; de fato, um fundo que pretendesse ao mesmo tempo acumular poupança financeira e custear projetos de desenvolvimento estabelece uma inconsistência entre esses objetivos que impede, na prática, a fixação de parâmetros de decisão para a sua gestão, pois a maximização do atendimento de um dos objetivos leva facilmente ao comprometimento do outro. O segundo pré-requisito é uma estrutura de governança que assegure que esses objetivos explícitos sejam efetivamente cumpridos. Caso não sejam atendidas essas premissas, poderia ser criada a título de “fundo soberano” uma estrutura que representasse tão somente um “caixa paralelo”, que viesse a ser mobilizado em função de outros objetivos que não aqueles especificamente financeiros que fundamentassem a segregação financeira e decisória de sua gestão.

Para ilustração do tema, cabe discutir alguns aspectos do caso mais próximo a nós, o “Fundo Soberano do Brasil” (FSB). Esse fundo foi instituído por meio da Lei federal 11.887, de 24/12/2008 e destina-se a adquirir ativos financeiros no exterior e no país (cotas de fundo privado específico destinado a adquirir ativos no Brasil e no exterior). Suas finalidades expressas na lei de criação são “formar poupança pública, mitigar os efeitos dos ciclos econômicos e fomentar projetos de interesse estratégico do País localizados no exterior”. Seus recursos seriam originários de dotações orçamentárias (ainda que provenientes de emissão de títulos da dívida pública) e de direitos da União com valor patrimonial que nele seriam depositados (tais como ações de empresas estatais), e os resgates seriam aplicados tão somente mediante destinações previstas nas leis orçamentárias.

Do ponto de vista de nossa análise orçamentária, parece clara a intenção da lei de criação em segregar o FSB do processo orçamentário, ao atribuir-lhe a condição de “fundo de natureza contábil e financeira”, o que descreve o enquadramento de recursos já retirados do Tesouro Nacional e mantidos em instituição financeira oficial para saque segundo finalidade específica<sup>79</sup>. Estaria assim enquadrado parcialmente na situação descrita nesta subseção: a alocação de parte dos recursos passaria pelo processo orçamentário (ainda que a aplicação de outros bens que não em moeda não esteja incluída no universo do orçamento), e os valores que o fundo retornar à União seriam incorporados como receita orçamentária para as aplicações a eles destinadas pela lei. Sob esta perspectiva, não se sustentam as críticas de que o governo brasileiro teria

<sup>79</sup> Art. 71, §§ 1º e 2º do Decreto Federal 93.872/ 1986.

utilizado os valores do Fundo para garantir receitas destinadas ao cumprimento de suas metas fiscais (IZAGUIRRE; CAMPOS; RESENDE, 2013; CAMPOS, 2013)

Na prática, os questionamentos feitos aos primeiros passos do FSB não envolvem, portanto, a mecânica de sua relação com o orçamento, centrando-se na previsão de um possível descasamento de taxas de captação e aplicação - recursos provenientes direta ou indiretamente de emissão de dívida pública em reais teriam custos muito maiores do que os potenciais rendimentos financeiros no exterior, levando a uma rentabilidade líquida negativa da carteira - e na inconsistência interna dos objetivos - visto que se a finalidade do fundo for formar poupança pública para dispor de recursos de aplicação contracíclica, o seu critério de aplicação deve ser obter a maior rentabilidade possível para os seus ativos, o que não se coaduna com o terceiro objetivo de financiar projetos de investimento não-financeiros no exterior (ressaltado aí que os dois objetivos são legítimos, mas de algum modo contraditórios entre si, o que compromete a orientação estratégica da gestão do fundo, suscitando a dúvida sobre se não deveriam então ser constituídos dois fundos, cada um com um objetivo específico).

As movimentações de sua gestão fornecem ainda indicações de outro risco: o de uma interpretação tão “flexível” dos objetivos de formação de poupança que permita que o FSB seja utilizado simplesmente como um instrumento mais de política econômica, complementando as intervenções conjunturais de política fiscal e monetária. É o que ocorre com a anunciada intenção de utilizar os recursos nele acumulados para aquisição de divisas no mercado cambial brasileiro em 2010 (SAFATLE, 2010): embora a aquisição de ativos financeiros em moeda externa possa ser compatível com a finalidade do fundo, a sua utilização como um mero instrumento de intervenção na taxa de câmbio deixa de lado os objetivos de formação de poupança, dado que não maximiza o interesse do FSB como investidor (e sim atende a outros interesses de política econômica que não necessariamente vão remunerar o fundo nas condições mais vantajosas possíveis). Neste caso, não se questiona o mérito da intervenção no câmbio, mas sim o fato de que deveria ser feita por instrumentos especificamente orçamentários, sem a tentativa de associar o instrumento adotado ao modelo geral de fundo soberano (o que, pelo mesmo fato de ser empregado com tais objetivos, terminará não sendo)<sup>80</sup>.

---

<sup>80</sup> Registraram-se também, quando ao FSB, críticas específicas à gestão do portfólio do fundo e sua pouca diversificação (D’AGOSTO, 2013). Estas críticas não serão abordadas aqui, pois não envolvem a natureza ou a vinculação do Fundo com o orçamento, mas tão somente a gestão do mesmo do ponto de vista da geração de retorno financeiro.

### 3.4 A universalidade “além do orçamento”

Ainda que mantida rigorosamente a universalidade na receita e despesa públicas, nos termos em que aqui discutimos, o processo orçamentário necessita incluir em seu horizonte de considerações todo um leque de ações governamentais que têm profundo impacto na alocação de recursos econômicos a curto e a médio prazo mas não geram diretamente desembolsos financeiros no exercício corrente. Como regra, estas ações e medidas não têm como ser registradas no orçamento em seu formato essencial, mas seus reflexos precisam ser levados em conta na tomada de decisão sobre o orçamento anual.

A operação governamental continuada leva à assunção de compromissos implícitos ou explícitos que virão a impactar, com probabilidade maior ou menor, as despesas dos exercícios seguintes. Algumas despesas são altamente previsíveis e extremamente rígidas ao longo do tempo, tais como os pagamentos de pessoal permanente, de benefícios previdenciários e de manutenção dos serviços de saúde; este tipo de compromissos futuros tende inclusive a ser afetado de maneira violenta por variáveis demográficas como o envelhecimento médio da população. Outras despesas são diretamente previsíveis a partir das opções orçamentárias do presente: o investimento em infraestrutura física implicará na necessidade de investimentos futuros em sua manutenção (sob pena de perder-se rapidamente); a assunção de maiores dívidas hoje levará à exigibilidade de pagamentos periódicos de seu serviço até a sua definitiva quitação. Já outros compromissos são explícitos, mas sujeitos à condição resolutive da ocorrência de sinistros: a prestação de garantias por parte do governo a terceiros, ou a manutenção de sistemas públicos de seguro de porte macroeconômico (a exemplo dos seguros de depósito bancário ou de quebra de safra agrícola).

Todos esses riscos futuros, com seus diferentes graus de probabilidade de ocorrência, necessitam ser explicitamente documentados e discutidos quando da aprovação do orçamento, de forma a fomentar a consciência da deliberação adotada por parte dos líderes políticos (e também por parte dos cidadãos, que assim tomam conhecimento das decisões adotadas em seu nome pelos agentes eleitos), bem como evitar a possibilidade de “postergação” de decisões (assunção de compromissos futuros como compensação implícita do não-atendimento de demandas no presente). Isto exige mecanismos apropriados de mapeamento, quantificação e explicitação de todos os riscos e projeções de gastos futuros, inseridos como documentos integrantes do processo orçamentário, de forma a que as consequências das decisões nele adotadas sejam explicitadas da forma mais clara possível aos tomadores de decisão e à sociedade.

Alguns itens de risco são mais suscetíveis de serem quantificados e evidenciados: a concessão de garantias por parte do setor público a empréstimos de terceiros pode ser relatada em detalhes, incluindo o número e o valor das garantias e, na maior extensão possível, de uma avaliação de risco de crédito para a sua concessão<sup>81</sup>. A exigência de um prêmio ou contragarantia é um mecanismo simples de reduzir o risco de danos e ao mesmo tempo mapear (inclusive orçamentariamente) o universo de garantias concedidas<sup>82</sup>; também a fixação de tetos ou limites prudenciais ao montante de garantias a serem concedidas é uma providência que tende a minimizar os riscos fiscais futuros.

Outro campo de alto impacto potencial sobre o orçamento é a utilização do sistema financeiro (banco central e bancos de propriedade governamental) para desempenhar funções “quase-fiscais”, ou seja, alocar recursos para finalidades distintas daquelas estritamente reservadas a uma autoridade monetária e a uma instituição financeira. Isto pode ser tentado por meio de concessão implícita de subsídios por meio de empréstimos a taxas de juros menores que as de mercado, pela concessão de empréstimos a beneficiários insolventes (na prática, a fundo perdido), ou o financiamento de perdas incorridas pelo próprio governo em operações cambiais. Todas essas funções representam uma perda de recursos financeiros por parte do patrimônio público (ainda que não se reflitam no orçamento propriamente dito), decorrentes de decisões que deveriam em princípio ser adotadas junto com todas as demais decisões orçamentárias. Portanto, este tipo de gasto deveria sempre constar explicitamente do orçamento, na medida em que representa funções de fomento ou de assistência tipicamente fiscais. No limite, se tal princípio não for observado, é imprescindível no mínimo uma demonstração quantitativa detalhada de tais transações quando da tramitação orçamentária (ainda que esta evidenciação seja apenas um paliativo).

Por fim, um poderoso instrumento de gerenciamento desses riscos é a regulação rigorosa e abrangente do tratamento orçamentário a ser dado aos fluxos de recursos provenientes da ação do banco central: a atuação dessa instituição no mercado monetário e cambial tende a gerar ganhos e perdas (legítimos) de dimensões muito

---

<sup>81</sup> Esta avaliação nem sempre é possível de maneira completa, pois depende da ampla disponibilidade de dados históricos do crédito e também do grau de formalização e institucionalização dos beneficiários das garantias: alguns beneficiários típicos da garantia governamental são segmentos vulneráveis ou de alto risco, tais como pequenos agricultores, microempreendedores, exportadores para países de grande fragilidade financeira, etc.

<sup>82</sup> Neste sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira tem dispositivos extremamente prudentes de exigência de contragarantia pelo valor integral dos avais concedidos na maior parte das situações (art. 40 da Lei Complementar 101/2000).

importantes macroeconomicamente, e esses ganhos e perdas refletir-se-ão inevitavelmente em importantes movimentos de recursos fiscais. O tratamento contábil (e orçamentário) desse relacionamento virá a eliminar um importante fator de incerteza quanto a esse universo de riscos (além de permitir um monitoramento mais preciso de eventuais distorções “quase-fiscais” da autoridade monetária)<sup>83</sup>.

A utilização direta de fundos orçamentários para concessão de empréstimos coloca também alguns riscos: em princípio, os fundos públicos somente teriam cabida na atividade prestamista para cobrir transações para os quais se considere necessário um subsídio no custo do empréstimo, ou para operações ou beneficiários considerados de risco de crédito tão alto que não interessassem de maneira alguma ao mercado financeiro privado<sup>84</sup>. Operações como estas devem, em qualquer circunstância, constar integralmente do orçamento, de forma a serem avaliadas tanto em relação ao custo do eventual subsídio (que deve constar explicitamente como uma despesa fiscal) quanto em evidenciação da escolha que necessariamente se faz entre aplicar recursos públicos em empréstimos e aplicá-los diretamente em outras políticas públicas. As considerações aqui mencionadas são também válidas para situações nas quais os empréstimos são concedidos por agentes financeiros como agentes-intermediários que lançam mão dos recursos fiscais.

Por fim, as renúncias fiscais (adequadamente chamadas em inglês “*tax expenditures*”, ou literalmente “gastos tributários”) são também elementos cuja presença explícita no processo orçamentário revela-se imprescindível. Podendo assumir uma multiplicidade de formas (isenções, reduções de base imponible ou alíquotas, geração de créditos tributários, diferimentos ou suspensões de exigibilidade tributária), esse tipo de medidas pode ser difícil de quantificar, mas todo esforço nesse sentido é válido: uma renúncia de receita tem, para o governo, o mesmo efeito de uma despesa no mesmo valor. Portanto, o legislador faz um *trade-off* implícito entre os benefícios fiscais concedidos e as despesas autorizadas, o que exige – por tudo o que se viu aqui

---

<sup>83</sup> Neste ponto, a previsão legal no Brasil é bastante rigorosa, determinando o registro contábil e orçamentário dos fluxos de relacionamento entre o Banco Central e o Tesouro Nacional (art. 7º da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar 101/2000). Existem, porém, algumas críticas sólidas a algumas inconsistências técnicas, com consequências sérias, na implementação desse dispositivo (HIGA; AFFONSO, 2009)

<sup>84</sup> Em alguns casos, porém, um governo pode atuar como mutuário de um empréstimo internacional (de bancos ou organismos multilaterais) cuja finalidade é reempréstimo em condições próximas às de mercado para um conjunto pulverizado de agentes econômicos locais, situação na qual a ação governamental é mais decorrente da estruturação e *expertise* no mercado local do que propriamente na concessão de subsídios ou garantias extraordinárias.

acerca do papel político e econômico do processo orçamentário – que essa escolha seja explicitada dentro da decisão orçamentária global.

### **3.5 Anualidade – a dimensão temporal**

Não apenas o conteúdo do orçamento sofre os reflexos da lógica é aqui discutida: também o seu marco temporal é passível de discussão. O processo de elaboração e decisão no orçamento é significativamente intenso e longo, demandando a atenção de muitas pessoas e instituições. Portanto, é inviável que seja repetido em bases semanais, ou mesmo mensais. Por outro lado, um processo orçamentário sem limite de tempo definido não teria sentido material, pois receitas e despesas são fluxos econômicos, e, portanto só tem existência concreta se referidas a um determinado período de tempo. E intervalos de tempo muito longos (por exemplo, dez ou quinze anos) tornam um exercício vazio a previsão dos eventos relativos a receitas e despesas (dependentes da movimentação do ciclo econômico, da evolução tecnológica, das opções eleitorais, etc.).

Assim, o período de um ano é a escolha quase universal para o horizonte de tempo em que se projetam receitas e orçam despesas num processo orçamentário. Esta é a origem do conhecido “princípio da anualidade” na esfera jurídica<sup>85</sup>, que tem portanto uma fundamentação razoável no mundo da prática econômica. Isto não deve se confundir com a utilização (mesmo em caráter vinculante) de cenários ou parâmetros de médio prazo para o montante de receitas e gastos (que veremos mais adiante), que são muito utilizados para ordenar e orientar as alocações detalhadas de receitas e despesas para cada ano.

### **3.6 Os instrumentos: A estrutura legal do sistema orçamentário**

Como toda matéria relativa à organização e funcionamento do setor governamental, o processo orçamentário deve ser apropriadamente codificado em normas jurídicas. Desta forma, torna-se importante discutir o veículo legal mais adequado para cada tipo de princípio ou prática orçamentária aqui apresentado. Para isso, podemos identificar três tipos de norma orçamentária, que corresponderão a instrumentos legais de naturezas diferentes. O primeiro tipo são os princípios gerais, aquilo que na primeira seção deste capítulo intitulamos as instituições orçamentárias – as regras básicas em torno das quais se estrutura a atividade. Estas instituições

---

<sup>85</sup> GIACOMONI, 2000:79

orçamentárias devem estar contidas em leis de caráter permanente, sendo recomendável até que em posição elevada na hierarquia (como leis cuja alteração exija maiorias maiores<sup>86</sup>), de alteração mais rígida e menos frequente, como forma de dar estabilidade e previsibilidade ao processo. Idealmente, uma lei geral (“*organic budget law*”) pode contemplar as regras básicas de gestão de finanças públicas, de alocação de poderes e responsabilidades, de condições e exigências de contabilização e controle, etc. Esta proposição não impede que esse conjunto de regras básicas seja dividido, como no modelo brasileiro, entre artigos da Constituição (contendo os conceitos mais fundamentais do sistema) e um conjunto de leis gerais sobre o tema<sup>87</sup> – contanto que esse conjunto não seja tão fragmentado (ou inconsistente internamente) que perca a capacidade de mostrar um quadro relativamente integrado da institucionalidade orçamentária.

Esses princípios básicos das instituições orçamentárias poderiam ser, então, detalhados em níveis operacionais e de implementação pelos diferentes normativos infralegais destinados à regulamentação (decretos, portarias, instruções normativas), que completariam o quadro de normas procedimentais em um segundo nível normativo.

Por fim, o conteúdo concreto do processo orçamentário fica a cargo da lei anual de orçamento, responsável pela decisão de alocação de recursos para o exercício (e seus eventuais instrumentos de modificação ao longo do ano, sempre aprovados nos mesmos termos do processo orçamentário desenhado pelas normas gerais).

Quais seriam, então os conteúdos mínimos da institucionalidade orçamentária que podem ser propostos para uma razoável definição do primeiro nível normativo? Uma primeira abordagem poderia sugerir os seguintes tópicos, aqui apresentados como sendo o conteúdo estruturado de uma única lei orgânica:

#### **Quadro 5 – Esboço do conteúdo de uma lei orgânica das instituições orçamentárias**

##### DISPOSIÇÕES GERAIS

Objeto da lei

---

<sup>86</sup> A exemplo das leis complementares no Brasil.

<sup>87</sup> Em especial, no caso federal brasileiro, a Lei 4.320/1964, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei 8.443/1992) e a Resolução 1/2006 do Congresso Nacional. Não estamos abordando neste ponto a questão da atualização de cada uma das leis deste conjunto (problema particularmente grave no que se refere à Lei 4.320/64), mas tão somente a distribuição do conjunto de normas necessárias entre os diferentes instrumentos legais de hierarquia semelhante.

Abrangência e âmbito de aplicação

Definições

Princípios gerais do processo orçamentário

Abrangência dos orçamentos

Caráter autorizativo ou impositivo do orçamento e respectivas condições e limites

Fundos especiais – natureza, criação e finalidades

## COMPETÊNCIAS E PRERROGATIVAS NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

Do Poder Legislativo e de suas Comissões

Do Chefe do Poder Executivo

Dos Ministros em geral

Dos Ministros e dirigentes de órgãos centrais de orçamento e finanças

Dos dirigentes setoriais de orçamento e finanças

Dos dirigentes dos demais Poderes como responsáveis pelo respectivo orçamento

Aplicação das regras de competência aos entes subnacionais

## ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DO ORÇAMENTO

A previsão de Receitas

A fixação de Despesas

As disposições complementares admissíveis

Os conceitos e medição dos resultados fiscais

Os conceitos e métodos de tratamento dos riscos fiscais e passivos contingentes

O tratamento das despesas previdenciárias e outras sob condições atuariais

As provisões e reservas para contingências

As modificações do orçamento aprovado

O exercício fiscal e orçamentário

#### ELABORAÇÃO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA

Critérios e procedimentos da estimativa de Receitas

Critérios e procedimentos da fixação de Despesas

Documentos, componentes e informações da proposta orçamentária

#### TRAMITAÇÃO LEGISLATIVA DO ORÇAMENTO

Procedimentos de discussão legislativa da proposta orçamentária

Procedimentos de votação e decisão legislativa

Procedimentos de sanção e veto

Procedimentos de modificação do orçamento aprovado

Condições e limites para a modificação da proposta orçamentária pelo Poder Legislativo

#### REGRAS GERAIS DE EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO

Procedimentos para o comprometimento da despesa fixada no orçamento

Procedimentos para o pagamento das despesas comprometidas

Procedimentos de controle e limitação centralizada das autorizações para comprometimento da despesa

Modificações permitidas na fase de execução

Execução provisória na ausência de aprovação do orçamento no início do exercício

Procedimentos gerais de gestão patrimonial

#### ASPECTOS ESPECÍFICOS DA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO

Condições e limites para a assunção de dívidas

Condições e limites para o pagamento de dívidas

Condições e limites para a aquisição de participações acionárias e similares

Regras de exercício dos direitos societários derivados de participações acionárias e similares

Condições e limites para a concessão de empréstimos com recursos fiscais

Relações financeiras com a autoridade monetária

Procedimentos de gestão de caixa e execução financeira

Procedimentos específicos de constituição e gestão de fundos especiais

Procedimentos específicos de gestão de despesas previdenciárias e outras sob condições atuariais

Procedimentos de abertura e fechamento do exercício

Procedimentos de gestão de reservas internacionais e de relações financeiras com o exterior

## CONTABILIDADE, AUDITORIA E TRANSPARÊNCIA

Padrões e critérios de contabilidade uniformemente adotados

Relatórios periódicos de execução orçamentária - natureza, conteúdo, periodicidade, responsabilidade e metodologia de preparação

Relatórios de prestação global de contas ao final do exercício - natureza, conteúdo, periodicidade, responsabilidade e metodologia de preparação

Padrões e critérios de auditoria uniformemente adotados

Critérios e procedimentos de monitoramento e avaliação de resultados financeiros e finalísticos da execução orçamentária

Controle interno – competências, atribuições e procedimentos

Controle externo – competências, atribuições e procedimentos

Obrigações e procedimentos de transparência e divulgação pública dos dados orçamentários e fiscais

Procedimentos para a recepção e tratamento de denúncias e proteção ao denunciante de boa-fé

Critérios, procedimentos e conseqüências da apreciação legislativa dos relatórios de execução do orçamento e de prestação de contas ao final do exercício

## DISPOSIÇÕES FINAIS

Aplicação diferenciada de dispositivos da lei em relação aos entes subnacionais

Disposições sancionatórias ao descumprimento da lei

Disposições transitórias

*Fonte: Elaboração própria a partir de SCHIAVO-CAMPO (2006, p. 85)*

### 3.7 Estendendo a perspectiva – cenários orçamentários de médio prazo (MTEF)<sup>88</sup>

*A ressonância da ideia de cenários orçamentários de médio prazo indica que há de fato alguma coisa de útil na maneira pela qual foi conceitualizada<sup>89</sup>.*

Neste capítulo, enfatizamos bastante a anualidade orçamentária, como fenômeno necessário e praticamente universal. Outra tendência, porém, também se observa em grande número de países<sup>90</sup>: o esforço na elaboração de documentos de planejamento orçamentário de médio prazo (dois a quatro anos), que assumem relevância nos sistemas orçamentários nacionais. Como se explicam essas tendências simultâneas e aparentemente contraditórias na estrutura dos orçamentos em tantos países? Estaríamos diante da conversão dos orçamentos em instrumentos plurianuais?

Se entendermos por orçamento plurianual um orçamento que fixa receitas e despesas governamentais por um período superior a um ano, a resposta é taxativamente não – não há constância de movimentos nesse tipo. No entanto, mesmo essa expressão vem sendo utilizada em um sentido mais amplo, o de inserção do orçamento anual num cenário estratégico multianual<sup>91</sup>. Vamos abordar precisamente esse fenômeno, tomando inclusive o cuidado de não denominá-lo em momento algum como “orçamentos multianuais” ou “plurianuais”, mas sim cenários orçamentários de prazo mais amplo (na

<sup>88</sup> Esta seção baseia-se amplamente em SCHIAVO-CAMPO, 2006B, e LE HOUEROU; TALIERCIO, 2002.

<sup>89</sup> LE HOUEROU; TALIERCIO, 2002, p. 5. (tradução nossa)

<sup>90</sup> Bem como nas exigências e recomendações expressas das instituições financeiras multilaterais (como o Banco Mundial) para a concessão de empréstimos e ajudas ao desenvolvimento.

<sup>91</sup> BOEX; MARTINEZ-VAZQUEZ; MCNAB, 1998.

literatura, são conhecidos em inglês como *Medium-Term Expenditure Frameworks*, ou *MTEFs*).

Então, o que se observa? Nas economias desenvolvidas, cristalizou-se a percepção de que o horizonte exclusivamente anual dificultava a gestão de importantes problemas orçamentários. De um ponto de vista macroeconômico, a existência de uma grande parcela do orçamento vinculada a regras rígidas (*entitlements*), tais como contratos de longo prazo firmados, obrigações previdenciárias ou despesas de pessoal, faz com que a possibilidade de macroajustes (ampliação e principalmente redução de gasto público em grandes proporções, com finalidades de política econômica) fique limitada a uma fração menor no orçamento a cada ano – portanto, qualquer mudança significativa somente será implantada cumulativamente ao longo de vários exercícios seguidos. Isto se aplica tanto a objetivos estritamente de política fiscal (por exemplo, gerar recursos para reduzir situações críticas de endividamento ou carga tributária excessiva), quanto a grandes objetivos de política pública que exijam uma mudança global da alocação de recursos públicos em favor de uma determinada área (a exemplo de uma elevação geral dos gastos com educação ou pesquisa científica).

De fato, a implantação de políticas públicas em escala nacional demanda tempo, e recursos aplicados continuamente ao longo desse tempo: investimentos em infraestrutura exigem gastos posteriores de manutenção sob pena de perder-se; os direitos sociais fundamentais (proteção à incapacidade, oferta dos serviços essenciais de educação e saúde) exigem a manutenção do esforço econômico ao longo do tempo; os contratos realizados pelo setor público com terceiros serão exigíveis pelo menos até o ressarcimento dos serviços prestados por esses terceiros. Tudo isto requer, do ponto de vista da gestão, uma continuidade de recursos ao longo de vários exercícios.

Também no aspecto macroeconômico, para que cumpra todas as finalidades políticas e econômicas aqui elencadas, é preciso que o orçamento seja factível e tenha credibilidade. Isso implica numa série de precondições. Primeiro, é necessário que a estimativa das receitas tenha uma razoável precisão, de forma a assegurar que as decisões de despesa sejam minimamente executáveis. Além disso, a evolução das despesas deliberadas deve ser consistente com a sustentação econômica das receitas<sup>92</sup>. Um exercício de previsão multianual permite investigar e evidenciar a eventual existência de compromissos assumidos sem sustentação possível ao longo do tempo. A

---

<sup>92</sup> Evitando, por exemplo, um aumento discricionário dos valores dos *entitlements* acima das possibilidades de custeio dos exercícios futuros.

consistência das projeções de receita e despesa, portanto, não pode ser verificada senão num horizonte um pouco mais largo que o anual. Neste ponto, é de particular importância a questão da sustentabilidade da dívida: os detentores internos e externos de capital devem, como agentes racionais, examinar em detalhe a consistência dessas projeções.<sup>93</sup>

De igual modo, a relação entre o orçamento e a economia exige previsibilidade das variáveis fiscais como condição para uma decisão econômica eficiente dos agentes privados: potenciais fornecedores de bens e serviços ao Estado devem conhecer com razoável antecipação o montante das demandas que este pretende formular no horizonte previsível para suas atividades; todos os agentes, em geral, devem ter acesso a previsões razoavelmente precisas sobre os efeitos macroeconômicos da receita e despesa públicas para formular suas próprias estratégias de negócios.

Para todas essas finalidades, a existência de um cenário de médio prazo para as variáveis orçamentárias surge como instrumento útil. Mas o que vem a ser um cenário dessa natureza? Inicialmente, não se trata de uma extensão linear do orçamento por anos subsequentes: é preciso que esse instrumento seja moderado no seu grau de detalhamento, com um nível razoável de agregação dos seus dados – sob pena de “afogar-se” em dados detalhados que não permitam a visão do todo. Existem basicamente dois tipos de cenários na experiência internacional:

- 1) uma projeção agregada das receitas futuras e dos custos prováveis dos programas atualmente existentes (evidenciando os montantes globais das despesas obrigatórias daquelas que, embora projeção de ações existentes, possam ser desmobilizadas em exercícios seguintes), podendo ser acrescida de uma revisão seletiva da composição de custos dos principais programas. Este tipo de cenário, mais comum nos países da OCDE, assemelha-se ao desenho de um “fluxo de caixa” plurianual para um horizonte previsível com relativa confiança; e
- 2) uma apresentação mais detalhada projetando, além das receitas, as despesas de todos os programas (ou grupos de programas similares) no horizonte do cenário. Estes cenários são mais raros e historicamente malsucedidos, terminando nos casos extremos por

---

<sup>93</sup> Esta foi a razão para uma das primeiras e mais decisivas iniciativas de implantação de um MTEF: o governo australiano na década de 1980 utilizou-o para evidenciar no debate político a necessidade de reformas nas finanças públicas e redução simultânea de impostos e gastos, sob pena inclusive de perda do acesso aos mercados de crédito para a dívida governamental (LE HOUEROU; TALIERCIO, 2002, p. 127).

concorrer com os esforços orçamentários anuais sem um sentido perceptível para os agentes<sup>94</sup>.

Este núcleo dos cenários é frequentemente acompanhado de um conjunto de estimativas macroeconômicas consistentes que permita deduzir as variáveis fiscais e sua interação com a economia. Este cenário macroeconômico, com projeções sobre variáveis como o nível de atividade, o balanço de pagamentos e a política monetária, deve ser tornado público em seus valores, resultados e metodologias, de forma a permitir a transparência das informações<sup>95</sup> e garantir a evidenciação pública de eventuais projeções irrealistas ou enviesadas que venham a comprometer o próprio sentido do orçamento como instrumento de decisão. De fato, a elaboração de cenários com variáveis ou cálculos irrealistas é uma das formas mais espetaculares de perda de credibilidade para uma gestão fiscal<sup>96</sup>.

Os componentes de um MTEF podem ser mais facilmente visualizados no diagrama abaixo (Figura 6):

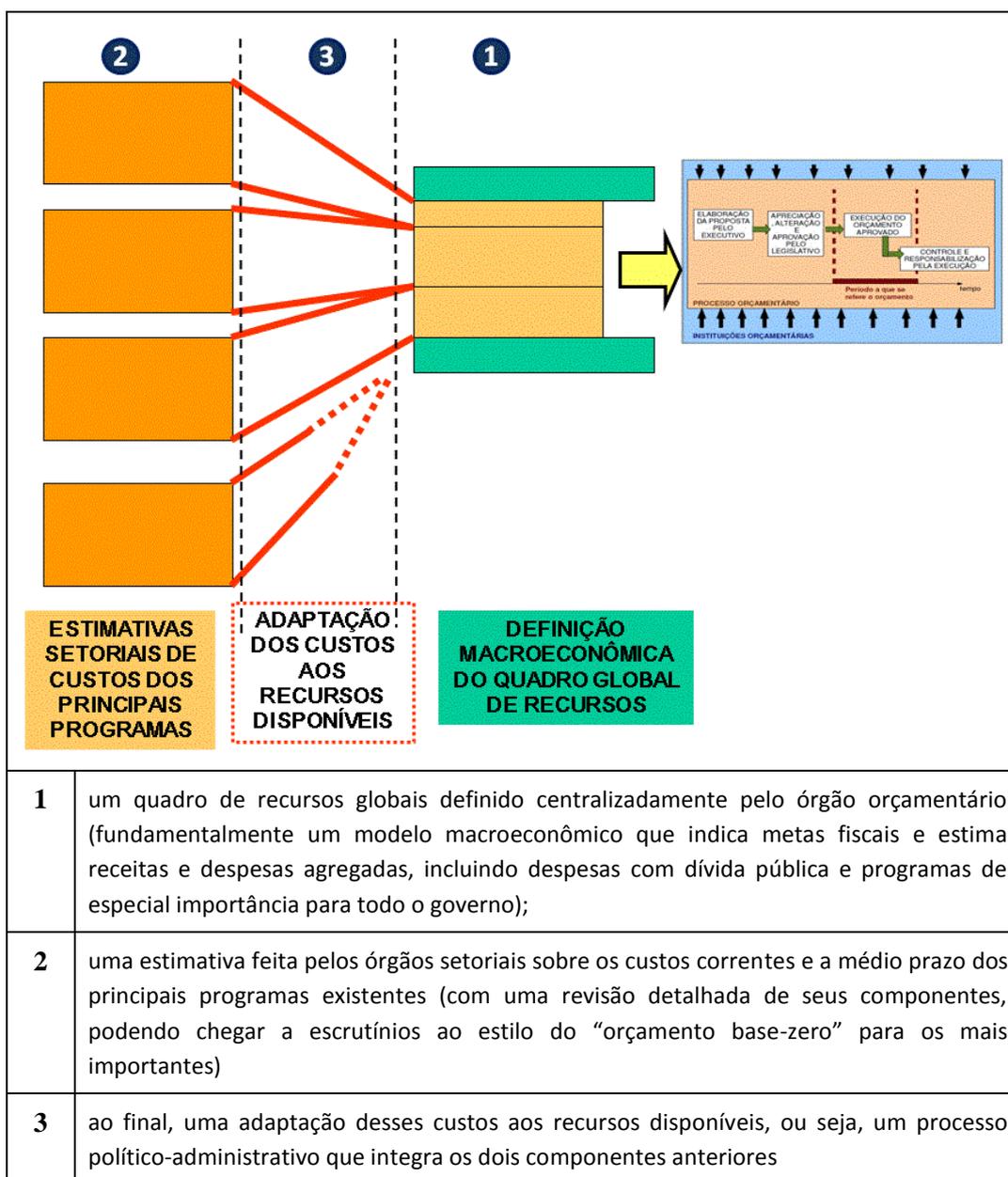
### Figura 3 – Componentes de um Cenário Orçamentário de Médio Prazo

---

<sup>94</sup> FÖLSCHER, 2006, p. SCHIAVO-CAMPO (2006B, pp. 238-241) descreve os exemplos mal-sucedidos de Gana e da África do Sul (neste último caso, na etapa inicial, sendo reformulada a natureza dos cenários numa direção mais próxima ao primeiro caso).

<sup>95</sup> Como vimos no capítulo anterior, a ocultação desses dados e metodologias, ou a utilização de valores irrealistas, compromete fortemente o conteúdo do orçamento como contrato político e econômico entre eleitores e representantes políticos,

<sup>96</sup> FÖLSCHER, 2006, p. 129



Fonte: Elaboração própria a partir de LE HOUEROU; TALIERCIO (2002, p. 2).

Pode-se então visualizar a oportunidade que um cenário de médio prazo representa para fomentar a centralização do processo decisório, um dos requisitos fundamentais de um bom processo orçamentário. O cenário pode servir como critério fundamental para a fixação inicial de metas, diretrizes e limites concretos de gasto para cada agente, associando esse passo aos dados e cálculos de consistência global do orçamento<sup>97</sup>.

<sup>97</sup> FÖLSCHER, 2006, p. 128; SCHIAVO-CAMPO (2006B, pp. 238-239) descreve um exemplo claro dessa utilização nas etapas finais da aplicação dos MTEFs na África do Sul.

Este último ponto destaca as condições de viabilidade da implantação de cenários dessa natureza. Em primeiro lugar, para que não signifique um trabalho paralelo ao orçamento sem relevância para a decisão, necessita estar integrado no processo orçamentário não apenas como uma ferramenta analítica, mas como uma regra de decisão<sup>98</sup> que não apenas ofereça informação mas que condicionem de alguma maneira a alocação de recursos. É possível ainda avançar no estudo das condições de significância – e portanto sucesso na implantação – da prática desses cenários. A efetiva implantação das revisões ou avaliações de custos (que são um dos pilares dos cenários) depende fundamentalmente da qualidade do trabalho dos ministérios e órgãos setoriais; desta forma, o engajamento dessas agências é imprescindível para a obtenção dos resultados finais. Ora, esse engajamento é mais provável quando tais agências veem o cenário como um critério útil para o seu próprio planejamento setorial; esta utilidade decorre da previsibilidade que o cenário assegure no que diz respeito à informação relativa aos recursos que vão ser concretamente disponibilizados a cada um. Desta forma, a qualidade das previsões de receita e a consistência interna das decisões adotadas no cenário (e transpostas em seguida aos tetos do processo orçamentário) será o fator-chave para a adesão das agências setoriais e, por via de consequência, para o sucesso da implementação<sup>99</sup>.

Em síntese, os cenários de médio prazo têm-se mostrado experiência disseminada e útil para as decisões orçamentárias. Como todos os recursos que aqui apontamos, não são panaceias ou soluções mágicas; são mais um instrumento na larga coleção de ferramentas que, usadas criteriosamente, podem fazer avançar a qualidade do processo orçamentário.

#### **4. Modelos do processo orçamentário** 100

Ao longo do tempo, um conjunto de visões globais do processo orçamentário foi-se desenvolvendo como resposta à observação dos problemas que descrevemos acima; foi-se formando na teoria econômica e política uma série de “modelos” gerais que contemplam a evolução concreta dos sistemas orçamentários, as linhas gerais pelas

---

<sup>98</sup> Utilizando a distinção de SCHICK (2007, pp. 110-111). Desde logo, isto não quer dizer desconsiderar a importância de informações ou ferramentas analíticas, mas simplesmente que, neste ponto, um instrumento que tivesse somente esta característica não seria capaz de afetar de maneira significativa o orçamento, dado que consistiria em um pesado esforço paralelo sem efeito sobre a decisão final de alocação LE HOUEROU; TALIERCIO, 2002, p. 30.

<sup>99</sup> Este último fator de consideração está baseado em OPM, 2000.

<sup>100</sup> Este capítulo está amplamente baseado em Fölscher, 2006.

quais se adotam as decisões. Neste ponto, não se trata de “modelos” no sentido estrito da teoria econômica ou política convencional, ou seja, um conjunto ordenado de hipóteses sobre a economia e os agentes envolvidos, objetivando uma simplificação deliberada dos aspectos considerados relevantes da realidade, para serem então dedutivamente desdobrados para se obter previsões sobre o resultado da interação entre os agentes e as variáveis<sup>101</sup>. São antes descrições mais sintéticas das principais formas de organizar o processo orçamentário para enfrentar os problemas já vistos, resultando em diferentes “respostas” tentadas ao longo dos anos por diferentes países<sup>102</sup>.

#### 4.1 Incrementalismo

Como já discutimos nas etapas anteriores deste texto, desenhar e operar o sistema orçamentário coloca uma série de problemas bastante sérios: limitações de conhecimento e informação, desalinhamento de interesses entre tomadores de decisão e eleitores, tendência a demandar mais gastos totais do que o que seria considerado ótimo pelos próprios demandantes.

Aqui também entram em cena as limitações cognitivas. A escala de um processo orçamentário em modernas organizações públicas (digamos, um município) é bastante grande: a massa de informação que deve ser processada, disponibilizada e compreendida pelos intervenientes é muito significativa, e no mais das vezes excede a capacidade desses agentes. Mais ainda, como vimos na discussão do problema agente-principal, aqueles que detém as melhores informações sobre custos e benefícios dos diferentes tipos de gasto podem não ter o incentivo de divulgar adequadamente essas informações (sob pena de se verem prejudicados na disputa global pelos recursos<sup>103</sup>).

A solução tradicional dos sistemas orçamentários modernos para lidar com essas limitações tem sido o incrementalismo: em lugar de tentar enfrentar explicitamente cada

<sup>101</sup> Mais intuitivamente:

*O modelo é uma representação simplificada de algum aspecto do mundo real. Pode ser uma representação física real – um protótipo de avião, por exemplo, ou as maquetes de edifícios que os planejadores urbanos usam para mostrar como as coisas vão se parecer quando os projetos propostos estiverem efetivamente construídos. Ou pode o modelo ser um diagrama – o mapa de uma estrada, por exemplo, ou o fluxograma que os cientistas políticos usam para mostrar como um projeto de lei se transforma em lei. (DYE, 2009, p. 99).*

Para uma visão do uso formal de modelos em economia do setor público, cf. STIGLITZ (2000:18).

<sup>102</sup> Sem prejuízo da existência, na literatura, de muitas iniciativas de modelização mais completa e formalizada dos processos incrementalistas em matéria orçamentária (resenhadas em ALEGRE; PEÑAS, 2010).

<sup>103</sup> No exemplo clássico, se um determinado ministério consegue implementar um programa com metade dos custos, a tendência é que o valor assim economizado seja simplesmente dedicado a outros programas de terceiros que eventualmente não terão a mesma eficiência. Assim, ainda que seja racional para o conjunto do ente público o esforço de redução de custos, cada um dos seus ministérios ou agências pode temer que o resultado da maior eficiência será simplesmente um corte orçamentário.

um dos problemas aqui delineados para obter o melhor resultado teoricamente possível, o processo orçamentário e seus agentes chegam a uma solução “conciliatória” na qual uma posição intermediária satisfatória (embora não ideal) resulta das negociações orçamentárias. Esta abordagem – que é uma constatação geral da análise de políticas públicas, não apenas dos estudos sobre orçamento<sup>104</sup> - oferece formas razoavelmente bem conhecidas de lidar com um processo orçamentário de prazos e recursos definidos, de forma que o sistema possa “seguir adiante, sair-se bem e evitar o pior”<sup>105</sup>. A melhor ilustração da lógica incrementalista é apresentada por Charles Lindblom, o principal intérprete dessa corrente no âmbito de políticas públicas, como se mostra no Quadro 6 abaixo.

**Quadro 6 – A lógica do incrementalismo em políticas públicas, segundo Lindblom**

*Imagine-se que um administrador receba a incumbência de formular uma política a respeito da inflação. Ele poderia começar procurando listar, em ordem de importância, todos os valores, ou todas as variáveis, que têm a ver com a questão da inflação, como, por exemplo, pleno emprego, nível aceitável de lucro empresarial, proteção das pequenas poupanças, prevenção de quebra da bolsa de valores. Em seguida, ele classificaria todos os resultados ou todas as consequências possíveis da decisão política sob exame em termos de sua maior ou menor eficiência para o alcance máximo desses valores. Esse procedimento, obviamente, exigiria um levantamento enorme dos valores preferidos pelos membros da sociedade e um conjunto de cálculos não menos volumoso sobre as quantidades de valores competitivamente equivalentes. Ai, então, ele poderia ir adiante e delinear todas as possíveis opções para uma decisão política. Num terceiro momento, ele compararia sistematicamente suas múltiplas alternativas para saber qual delas produziria a maior soma de valores.*

[..]

*Numa outra possível grande linha de abordagem, ele estabeleceria, como seu objetivo principal, de forma consciente ou inconsciente, a meta relativamente simples de manter o nível dos preços. Apenas algumas outras metas, como o pleno emprego, poderiam condicionar ou atrapalhar esse objetivo. Na verdade, ele deixaria de lado a maior parte dos outros valores sociais por não lhe interessarem no momento e por ora não tentaria sequer ordenar, em ordem de importância, os poucos valores que julgasse serem de relevância imediata. Se fosse colocado sob pressão, imediatamente admitiria que estava ignorando muitos valores pertinentes e muitas*

<sup>104</sup> Correspondendo ao incrementalismo ou “*muddling through*” no campo das políticas públicas, visão teórica particularmente desenvolvida por Charles Lindblom (para uma visão em português, cf. Lindblom, 2009 e Lindblom, 2009B).

<sup>105</sup> FÖLSCHER, 2006, p. 112

*possíveis consequências importantes de suas decisões.*

*Num segundo momento, ele delinearía aquelas propostas relativamente escassas que lhe haviam ocorrido antes. E daí as compararia entre si. Ao cotejar suas poucas opções, a maioria das quais já lhe sendo familiares em virtude de controvérsias passadas, ele não encontraria, normalmente, um corpo teórico preciso o suficiente para guiá-lo na tarefa de comparar suas respectivas consequências. Em vez disso, em termos de decisão política, ele confiaria firmemente nos registros de sua experiência passada, em verdade vivenciada em pequenos passos, para prever as consequências de passos semelhantes dados em direção ao futuro .*

Fonte: LINDBLOM, 2009, pp. 161-163

No âmbito orçamentário, o trabalho seminal de caracterização do incrementalismo é o de WILDAWSKY (1988), que o denomina “orçamentação clássica” (*classical budgeting*). Sendo o orçamento a formulação de uma grande massa de decisões, sobre uma massa não menor de informações, com prazos apertados e limites à capacidade intelectual e cognitiva de todos os participantes (que não dispõem ainda de métodos objetivos de quantificar o valor das prioridades dos diferentes bens públicos para os diferentes beneficiários), torna-se materialmente impossível examinar cada um dos milhares de fluxos de despesas que são destinados ano após ano a outras tantas finalidades<sup>106</sup>. Desta forma, a “posição inicial” ou *baseline* do gasto em todas as rubricas é assumida como sendo os valores atualmente em vigor (ou seja, os do orçamento vigente à época da decisão), concentrando-se o processo orçamentário em discutir mudanças marginais a essa posição inicial (ou seja, acrescentando, modificando ou eliminando alocações individuais).

Nesta abordagem, o maior determinante do orçamento do ano  $t$  é o orçamento do ano  $t - 1$ . Inúmeros programas e atividades têm a sua dotação de recursos replicada automaticamente nos exercícios seguintes – isso acontecerá igualmente com novos programas, que assumem esse caráter continuado quando são aceitos como válidos. Em torno de qualquer programa ou ação governamental que envolva despesa, formam-se ainda coalizões de grupos internos e externos ao segmento estatal que têm interesse nele (os funcionários responsáveis, os beneficiários do bem ou serviço prestado, os fornecedores, os parlamentares interessados no setor ou região onde incide o programa), e esse processo de cristalização de uma “rede de políticas” com interesse em cada

<sup>106</sup> Sem contar a necessidade de incluir nessa análise as demandas de fundos relativas a compromissos já assumidos com terceiros em função das alocações realizadas em períodos anteriores, como contratos de longo prazo para obras.

programa torna bastante mais difícil descontinuar programas e ações que já se encontram em andamento.

Desta forma, o foco dos processos orçamentários passa a ser uma estreita faixa de aumentos ou diminuições marginais em cada programa existente, tanto para acomodar novas iniciativas quanto para adaptar as ações existentes a quaisquer novas demandas internas ou externas. A convivência mais prolongada com o incrementalismo termina, além disso, por criar na cultura política uma expectativa dos agentes<sup>107</sup> de receber uma “parte justa” (*fair share*)<sup>108</sup> de qualquer acréscimo de recursos que se tornar disponível para distribuição (quer pelo aumento de receitas, quer por qualquer supressão de outras despesas). Desta forma, a variação incremental tende a absorver não só a alocação rotineira anual, mas qualquer outro aporte de recursos disponíveis para o gasto público.

Como se materializariam, então, os valores da “posição inicial” de cada programa ou dotação a partir do orçamento anterior? Nesta equação, entram os valores da dotação no exercício anterior, o impacto da inflação sobre esses valores, e as variações exógenas na demanda pelos serviços custeados por cada dotação. No caso da inflação, algum ajuste em função da variação total ou parcial de preços reflete a tentativa de preservar o valor real das dotações de um ano para o outro. Essa relativa simplicidade de cômputo, porém, somente é concebível em níveis baixos ou moderados de inflação – em economias com inflação muito alta, os valores nominais de preços perdem boa parte de seu conteúdo de informação econômica, além do que o próprio efeito da inflação passa a ser ele mesmo um componente da batalha distributiva entre os diferentes interessados na disputa pelo recurso público<sup>109</sup>. No que tange às “variações exógenas”, representam os fatores de determinação do custo da prestação do serviço que são determinados de forma imperativa por outros instrumentos legais e que a elaboração orçamentária não pode contornar – por exemplo, a variação do número de beneficiários com direito a aposentadorias e pensões para determinar aumentos ou reduções globais da dotação a esse título, ou a população recenseada de estados e municípios para

---

<sup>107</sup> Lembrando que por “agentes” neste caso se tomam não só os ministérios ou agências que vão executar o gasto, mas também os demais interessados (parlamentares politicamente vinculados ao setor ou região, beneficiários diretos, fornecedores, etc.)

<sup>108</sup> O termo “justa” (FÖLSCHER, 2006, p. 113) não tem aqui qualquer conotação objetiva de justiça ou equidade, mas sim a de que os agentes assim a percebem.

<sup>109</sup> O que fica claro na experiência brasileira quando se avalia o efeito distributivo decorrente da depreciação do valor real dos salários pagos aos servidores públicos e beneficiários da seguridade social em função da inflação elevada nas décadas de 70, 80 e 90.

calcular o valor de participações automáticas na receita devidas a esses entes subnacionais.

Cabe destacar que esse mecanismo de decisão incremental não depende da estrutura básica do orçamento: quer este seja agrupado em função dos valores atribuídos a cada unidade ou agência<sup>110</sup>, quer seja organizado em função da natureza econômica dos gastos (custeio, investimentos, etc.)<sup>111</sup>, ou ainda seja estruturado em torno de programas e itens de gasto finalísticos<sup>112</sup>, o critério incremental se aplica da mesma forma: a dotação para cada um dos itens em que se divide o orçamento é calculada este ano a partir dos valores do ano anterior (ajustados ou não pela inflação); em alguns casos onde a determinação de gasto é rigidamente exógena ao mecanismo orçamentário (como os mencionados casos da seguridade social ou das transferências intergovernamentais com critérios populacionais), a dotação passa a depender também das projeções das variáveis determinantes desse gasto específico.

Quaisquer variações significativas no montante agregado (quer uma previsão de aumento de receita, quer uma decisão de compressão de gastos) virão a ser tratadas mediante uma distribuição relativamente proporcional de acréscimos ou cortes “*across the board*”<sup>113</sup>. Desta forma, “todos os programas são afetados negativamente por cortes de despesas, nenhum programa precisa ser encerrado e o difícil processo de negociar o encerramento de uma ação com os interessados pode ser evitado”<sup>114</sup>. Mais realisticamente, existirão possivelmente itens de gasto mais rígidos, cuja redução não poderá ser feita ou somente seria possível após um processo de grande pressão política (a exemplo dos pagamentos de valores contratualmente devidos a credores do governo, como os fluxos da dívida pública, ou dos pagamentos da seguridade social e dos salários dos funcionários) – o “corte incremental” far-se-ia aqui apenas no montante dos demais programas de gasto<sup>115</sup>.

Esta maneira de conduzir o processo orçamentário é a que, empiricamente, se tem como a possível na maioria das circunstâncias históricas, sendo nelas o melhor caminho que se pôde alcançar. Mas está longe de ser um caminho eficiente ou desejável, pois conduz a uma série de comportamentos que distorcem os resultados na

---

<sup>110</sup> Classificação institucional, no jargão técnico brasileiro.

<sup>111</sup> Classificação econômica, no jargão técnico brasileiro.

<sup>112</sup> Classificação programática, no jargão técnico brasileiro, ou *line-item budgeting*, na literatura em inglês.

<sup>113</sup> Ou seja, distribuída proporcionalmente em todos os programas ou itens de gasto.

<sup>114</sup> FÖLSCHER, 2006, p. 113

<sup>115</sup> O que implicaria, portanto, num corte proporcionalmente maior nos programas menos “protegidos”.

forma como examinamos nas seções anteriores<sup>116</sup>. Primeiro, conhecendo o caminho lógico da decisão, os ministérios (ou agências, ou parlamentares) que formulam as demandas por recursos tendem a apresentar o valor estimado de suas necessidades – e mais alguma coisa. Sabendo que as mudanças se fazem na margem, é sempre mais “seguro” pedir mais do que se tem no orçamento atual, para tentar minimizar os efeitos dos cortes que certamente virão – quer como regra geral, quer na tentativa de adaptar o orçamento a mudanças macroeconômicas significativas. Aparece aqui, com todas as letras e sem mediações, o problema do fundo comum (*common pool*) que já examinamos: “se a posição inicial da despesa é garantida e novos recursos são apenas acrescentados, o resultado é um orçamento crescente”<sup>117</sup>.

Torna-se essencial, nesse contexto, o traço de centralização do processo decisório com um agente central (normalmente os ministérios de finanças) com a responsabilidade de implementar tetos setoriais de gastos decididos também centralmente por uma autoridade superior à dos ministérios e agências setoriais. Esse desenho leva a propostas deliberadamente sobreavaliadas pelos órgãos setoriais de gasto, e a respostas automáticas do ministério central cortando de forma proporcional ou linear – o que faz com que pouco ou nada das informações consistentes relativas a custos e benefícios de cada programa seja utilizado para dimensionar o respectivo orçamento<sup>118</sup>. Sobressai aqui a extrema necessidade de dotar esse ministério central de recursos de informação e conhecimento, de forma a interagir com os órgãos setoriais em condições menos desfavoráveis nesse jogo<sup>119</sup>.

#### 4.2 Reações ao incrementalismo: PBS, PPBS e ZBB

As recorrentes dificuldades ocasionadas pelo processo orçamentário tradicional, centrado no incrementalismo, levaram à tentativa de desenhar novos métodos gerais de orçamentação, que tiveram diferentes graus de sucesso e disseminação. Historicamente, todas têm suas origens identificadas no governo federal norte-americano, e sua disseminação teve grande participação das agências econômicas vinculadas às Nações

<sup>116</sup> Uma relação mais ampla das distorções em WILDAVSKY & CAIDEN (1980), *apud* FÖLSCHER (2006, p. 114).

<sup>117</sup> FÖLSCHER (2006, p. 116) (tradução nossa).

<sup>118</sup> Outra forma de “jogar” esse jogo por parte dos ministérios setoriais, que também já vimos nos capítulos anteriores, é subestimar em sua proposta global a parcela de seus gastos com itens de alta prioridade, ou sensíveis, ou que se refiram a gastos obrigatórios por lei, para forçar durante o exercício um aumento dessa parcela (e portanto do seu montante global) quando o valor orçado esgotar-se.

<sup>119</sup> Pois um ministério central desarticulado e sem informação não teria como antecipar-se a esses movimentos dos órgãos setoriais nem forçar negociações para redução consciente dessas distorções.

Unidas. As concepções iniciais assim surgidas, evidentemente, sofreram posteriormente ampliações e modificações nas diferentes experiências nacionais.

**> As diferentes variantes do orçamento-programa (PBS, PPBS)<sup>120</sup>**

*Embora o orçamento-programa venha em várias versões, sua ideia essencial é que os gastos devem ser agrupados e decididos em termos de objetivos governamentais, e não de acordo com as organizações que os gastam. Todas as atividades contribuindo para um mesmo objetivo deveriam ser colocadas no mesmo programa, independentemente da unidade organizacional à qual estão alocadas<sup>121</sup>.*

Desde a década de 1940 nos EUA, uma série de tentativas foram sendo feitas para organizar o orçamento não apenas em função dos insumos da atividade governamental, mas também em torno dos resultados a atingir com os recursos gastos<sup>122</sup>. Essas diferentes variantes de orçamentos <sup>123</sup>com focos em resultados foram denominadas genericamente de “orçamento-programa” (em inglês, *program budgeting systems – PBS*).

A estrutura mais comum de orçamento-programa tem por características:

---

<sup>120</sup> Esta subseção é também baseada em FÖLSCHER, 2006. Uma abordagem distinta em português sobre o mesmo tema está em GIACOMONI, 2001, pp. 155 *et seqs.*

<sup>121</sup> SCHICK (2007, p. 115, tradução nossa).

<sup>122</sup> Para uma descrição dos passos iniciais dessa transição, cf. MARTNER (1972, pp. 68-73).

<sup>123</sup> Desenvolvidas notavelmente em países como o Reino Unido na década de 1970, Nova Zelândia nos anos 1980 e na Suécia, sendo que a disseminação do modelo aos países em desenvolvimento foi assegurada pela vinculação entre a sua adoção e a concessão de ajudas financeiras ao desenvolvimento pelas agências das Nações Unidas.

**Quadro 7 – Orçamento-programa: elementos básicos**

	Subdividir o orçamento, para fins de informação, em programas que representem unidades individualizadas com <u>finalidades</u> semelhantes
	Identificar os objetivos operacionais (finalísticos) de cada programa para o exercício a que se refere o orçamento – de fato, são os objetivos (e respectivos produtos) que individualizam e dão sentido aos programas
	Registrar (no orçamento e na contabilidade), separadamente, as receitas e despesas de cada programa
	Medir os produtos gerados (o desempenho alcançado) por cada programa, de forma a relacioná-los com seus objetivos iniciais e com seus custos observados
	Usar os dados assim construídos para estabelecer padrões de desempenho destinados a avaliar o desempenho e a eficiência das diferentes áreas de governo

*Fonte: Elaboração própria a partir de FÖLSCHER (2006, p. 119) e GIACOMONI (2001, p. 156)<sup>124</sup>*

Esses esforços de mudança na orçamentação dependem da reestruturação da informação orçamentária para trazer todo o valor de receitas e despesas em programas, que passam a ser os instrumentos básicos de visualização e gestão dos esforços governamentais. A esses programas (e não mais apenas a órgãos ou a categorias econômicas<sup>125</sup>) passam a ser vinculadas as rubricas orçamentárias. O desenvolvimento pleno desse modelo exigirá também a introdução dentro do orçamento das informações relativas aos resultados finalísticos (em termos de bens e serviços) da ação governamental, também distribuídos pelos programas. Para viabilizar uma associação direta entre receitas, despesas e produtos, com o grau de detalhamento necessário, o desenvolvimento das técnicas de orçamento-programa prevê a existência de vários graus de divisão de um programa, associando essas variáveis às subdivisões daí decorrentes<sup>126</sup>.

Nesta breve apresentação, já ficam claras as potencialidades e limitações dessa abordagem: a aproximação conceitual com a essência da atividade governamental (a produção de bens e serviços, objetivo último do orçamento) vai atrelada a um aumento exponencial nas dificuldades de compreensão pelos aplicadores, de especificação das

<sup>124</sup> Ambas as fontes situam a origem dessas informações em NAÇÕES UNIDAS (1965).

<sup>125</sup> Embora a adoção da estrutura por programas não exija de forma alguma a supressão das informações relativas a órgão responsável e natureza econômica da receita ou despesa.

<sup>126</sup> Cf. GIACOMONI, 2001, pp. 164-174; MARTNER, 1972, pp. 195-232 (especificamente quanto à subdivisão dos programas em unidades analíticas mais desagregadas, pp. 200-205). Para uma discussão metodológica sobre o processo de criação de uma estrutura orçamentária baseada em programas, cf. KRAAN, 2007, pp. 3-6

variáveis e de coleta e tratamento da informação<sup>127</sup>. Em particular, a identificação precisa dos produtos gerados (ou seja, aquilo que dá existência e individualidade aos programas) é um desafio bastante complexo na maioria dos casos<sup>128</sup>. É comum a especificação de produtos intermediários (ex.: inquéritos abertos por uma unidade de polícia; metros de canos lançados em rede de água) em lugar de produtos finais (ex.: redução da criminalidade; litros de água potável fornecidos à população); “[o] problema está em que muitas coisas que o governo faz não são significativas como uma medida para produzir resultados dentro de um programa”<sup>129</sup>. Existem mesmo situações em que atividades relevantes do Estado são legitimamente intangíveis (ex.: a proteção contra ameaças externas), e o orçamento-programa pode criar a ilusão de que tais atividades complexas e imateriais possam ser medidas em sua totalidade<sup>130</sup>.

A introdução de qualquer dos elementos do orçamento-programa, portanto, multiplica a complexidade do processo orçamentário no que tange a recursos e ao conteúdo da decisão adotada. Isto demandaria, para que houvesse chances de sucesso na implementação, a criação ou requalificação de órgãos setoriais e centrais de planejamento e orçamento, com recursos de pessoal treinado e de tratamento de informação; um esforço de redução da parcela das despesas que é determinada por legislação extraorçamentária; uma profunda mudança cultural nos gestores públicos da execução finalística, do orçamento, da administração financeira e do controle interno e externo<sup>131</sup>.

Uma versão muito mais sofisticada do orçamento-programa, citada frequentemente como caso-limite desse tipo de abordagem, é o PPBS (*Planning-Programming-Budgeting System*) introduzido no governo federal norte-americano nos anos 1960. Esse sistema consiste na realização pelas agências governamentais, para cada exercício, de uma série de etapas abaixo demonstradas:

---

<sup>127</sup> Um apresentação metodológica bastante completa e elaborada de um modelo de orçamento-programa, com todas as suas ramificações a montante e a jusante (formulação de planos globais, contabilização e responsabilização) está em MARTNER (1972, especialmente pp. 175 *et. seqs.*), que mantém as linhas gerais do modelo disseminado pelo citado Manual das Nações Unidas.

<sup>128</sup> *Uma vez adotado o Orçamento-Programa, torna-se necessária uma estrutura de programa que forneça uma lista completa dos objetivos da organização e informação sobre o cumprimento de cada um deles. Na ausência de estudos analíticos de grande parte ou mesmo [de] todas as operações dos órgãos, a estrutura resulta em uma fraude que acumula dados de categorias desprovidos de significação.*(WILDAVSKY, 1982, p. 205)

<sup>129</sup> MARTNER (1972, p. 200).

<sup>130</sup> GIACOMONI (2001, p. 162); MARTNER (1972, p. 200).

<sup>131</sup> MARTNER (1972, pp. 232-234).

**Quadro 7 – PPBS: elementos básicos**

	Especificação de objetivos e produtos (de forma similar aos demais instrumentos de orçamento-programa)
	Desenvolvimento de várias soluções possíveis para o atingimento dos objetivos e entrega dos produtos por cada programa
	Cálculo dos custos e benefícios de cada uma das soluções, de modo a compará-las entre si e escolher o modelo de ação adequado para o programa

*Fonte: elaboração própria a partir de FÖLSCHER, 2006*

Desta apresentação sumária, já fica evidente a extrema complexidade do PPBS: na experiência original norte-americana, todas as agências teriam que enviar anualmente ao órgão central de orçamento uma massa de informação<sup>132</sup> que, de tão grande, ou não poderia ser produzida, ou, se o fosse, não teria como ser analisada pela unidade central<sup>133</sup>. De fato, ainda que o enorme volume de investimento em coleta e organização de informação e em análise das decisões pudesse ser justificado em alguns poucos programas críticos ou de importância reconhecida como prioritária, a adoção generalizada de método com tantas exigências de tempo, informação e recursos em toda a enorme máquina da administração federal norte-americana, tornou impraticável a adoção desse mecanismo mesmo no departamento que o criara<sup>134</sup>.

De um ponto de vista analítico, o PPBS consiste no procedimento mais ousado de rejeição ao incrementalismo, ao tentar incorporar ao menos parcialmente todos os passos da tomada de decisão racionalista – e ao mesmo tempo representa a experiência histórica mais clara da impossibilidade de um processo decisório inteiramente racionalista e exaustivo para a deliberação da totalidade do orçamento. Os relatos históricos inclusive apontam que fatores outros que não a sua aplicabilidade foram

<sup>132</sup> A documentação incluía projetos descrevendo a estratégia de cada agência e comparando o custo e a efetividade das principais alternativas de programas para atingir os objetivos fixados na estratégia, bem como estudos analíticos especiais abordando temas selecionados de curto e longo prazo, além de cronogramas físico-financeiros que resumissem as escolhas adotadas pelos programas em termos de produtos e custos num horizonte de cinco anos (FÖLSCHER, 2006, p. 121)

<sup>133</sup> O relato histórico da exigência do PPBS dá conta que:

*As agências usaram várias estratégias para continuar a orçamentar como estavam habituadas. Algumas não submeteram os memorandos de planejamento e análise; outras submeteram montanhas de papel que sequer tinha sido lido por seus dirigentes. A equipe no Bureau de Orçamento não estava preparada para empreender a análise necessária, e continuou a operar como antes. (FÖLSCHER, 2006, p. 122)*

<sup>134</sup> Embora exigências formais de aplicação do PPBS tenham persistido em algumas áreas do Departamento de Defesa norte-americano até a década de 2000, embora continuassem sendo vistas como impraticáveis pelos respectivos gestores (ZAKHEIM, 2004)

responsáveis pela generalização indevida - ou ao menos precipitada – desse modelo<sup>135</sup>, e essa generalização terá sido o fator mais forte de sua inviabilidade.

A experiência do PPBS sugere fortemente que a ampliação dos procedimentos analíticos de decisão orçamentária (naquilo em que se opõem ao incrementalismo), baseados na avaliação exaustiva da composição de custos e na comparação de diferentes alternativas para os objetivos de cada atividade governamental, exige sobretudo seletividade: a capacidade de geração, transmissão e processamento da informação – especialmente nos órgãos que representam os pontos centrais do processo decisório – não comporta a adoção massiva e *across the board* de métodos que exijam uma maciça ampliação dessa informação a ser tratada. Nas palavras da forte crítica de Wildavsky, “[t]eria sido suficiente dizer que a introdução *por atacado* do Orçamento-Programa apresentava insuperáveis dificuldades de cálculo”<sup>136</sup>. Portanto, o imprescindível aperfeiçoamento do modelo incremental de decisão passará, em qualquer situação, por procedimentos que possam ser utilizados de forma escalável (iniciando-se em escala-piloto com algumas unidades ou programas, para serem posteriormente estendidos a parcelas maiores - ou aplicados de forma rotativa - no vasto rol de programas e gastos de um ente público moderno).

### > Orçamento base-zero

Outra tentativa importante de superação do incrementalismo empreendida pelo governo federal norte-americano na administração Carter (1976-1980) foi o orçamento base-zero (*zero-based budgeting*). Consistia na recusa a aceitar qualquer posição inicial baseada em orçamentos anteriores, ou seja, na exigência de que cada agência desenvolvesse a cada ano, a partir do zero, uma proposta orçamentária que partisse da análise de custo individualizada para cada programa, sendo a continuidade dos programas também dependente da decisão de cada processo orçamentário. As propostas por recursos seriam apresentadas e analisadas a partir de uma estrutura similar ao orçamento-programa, ou seja, do desenvolvimento de medidas do produto de cada

---

<sup>135</sup> A importação do PPBS teria sido promovida em todo o Departamento de Defesa pelo Secretário de Defesa Robert McNamara a partir da experiência da empresa privada que antes presidira (Ford) para aumentar o poder decisório do Secretário frente aos diferentes serviços (Exército, Marinha e Força Aérea). Em 1965, uma decisão isolada do Presidente Lyndon Johnson teria levado à extensão imediata desse método a todas as agências federais, somente para ser revogada três anos depois. (FÖLSCHER, 2006, pp. 121-122; GIACOMONI, 2001, pp. 162-163; WILDAVSKY, 1982, pp. 197-199)

<sup>136</sup> WILDAVSKY, 1982, p. 203.

programa (ou suas subdivisões) e a associação a essas medidas dos custos correspondentes. Nesta iniciativa, a grande novidade conceitual seria a hipótese explícita de descontinuação de qualquer programa ou atividade governamental que não obtivesse, em cada ano, uma decisão favorável à sua existência no exercício<sup>137</sup>.

Aqui também se está diante de um processo praticamente impossível de implementar. As necessidades de coleta e tratamento de informação são similares às exigidas pelo PPBS, e igualmente impraticáveis. Além disso, uma parte considerável dos programas governamentais é exigida por lei, ou não pode ser simplesmente suprimida sem que isso resulte em graves consequências para a coletividade – o que reduz significativamente o impacto da “novidade” da possibilidade anual da descontinuação que seria o motivador principal do esforço de reorçamentação de todos os anos.

Desta forma, ainda que goze de um certo prestígio teórico como método orçamentário “ideal”, também o orçamento base-zero foi abandonado como método de decisão para todo um processo orçamentário<sup>138</sup> – não obstante poder ser considerado como uma ferramenta a ser seletivamente usada em situações-problema individualizadas onde se pretenda criar uma nova ação governamental até então inexistente e de muita importância, ou quando hajam incertezas fortes quanto à razoabilidade do gasto em programas de valor elevado.

### **4.3 Sintetizando: o que ficou de tudo isso?**

Tendo visto os “modelos” gerais de orçamento, podemos nos perguntar: afinal, em que resultaram essas experiências históricas? Ficamos limitados ao incrementalismo puro e simples?

A resposta é, com razoável grau de confiança, que não: as variadas experiências internacionais levaram a igualmente variados graus de aperfeiçoamento do regime incremental tradicional, incorporando, em grau variável, elementos de informação associados basicamente à ideia de resultados e produtos da ação governamental embutida nos conceitos de orçamento-programa<sup>139</sup>.

---

<sup>137</sup> É claro que essa hipótese teórica sempre existia mesmo no orçamento tradicional. A pretendida inovação do orçamento base-zero é o desenho do processo decisório para forçar a necessidade de uma explícita reiteração e justificação (por parte da agência proponente, do Executivo e do Congresso) da existência daquele programa ou atividade.

<sup>138</sup> “Levar adiante todo ano um exercício de orçamento base-zero cobrindo todos os programas seria uma ilusão cara.” (SCHIAVO-CAMPO, 2006, p. 244, tradução nossa);

<sup>139</sup> Propugnando em sentido contrário, existe a forte crítica de WILDAVSKY (1982).

Em nível internacional, alguns países<sup>140</sup> introduziram fortes componentes de informação relativa aos resultados e produtos do gasto, fazendo deles uma parte importante da proposta submetida ao Parlamento e do acompanhamento e responsabilização posterior dos dirigentes das diferentes agências perante o governo e o próprio legislativo. No entanto, ainda que tais informações sejam efetivamente tomadas em conta na gestão pública e no processo de decisão orçamentária, não alcançaram a condição de fator determinante da decisão orçamentária<sup>141</sup>. Nos termos colocados por Allen Schick<sup>142</sup>, as medidas de resultados da ação governamental são ferramentas analíticas, não regras de decisão; oferecem informações e visões que não são disponibilizadas pela abordagem tradicional, mas não são normas que ditam ou condicionam a forma pela qual os governos alocam os recursos.

Na maioria dos países, a estrutura organizacional ainda é a linha central ao longo do qual os governos distribuem os recursos; em cada um deles, em grau variável, a redistribuição interna dos recursos nas agências pode ser definida por critérios vinculados a alguma forma de orçamento-programa ou informação de resultados, ou permanecer sendo agrupada em grandes grupos de despesa (custeio, pessoal, etc.)<sup>143</sup>. Em qualquer dos dois casos, é igualmente frequente a existência de um registro ou de uma classificação da despesa em torno de programas, mais ou menos bem organizados, de forma a gerar informação gerencial voltada para a consecução de resultados.

No Brasil, em particular, várias tentativas foram empreendidas para adotar alguma forma de orçamento-programa, em governos estaduais e no âmbito federal<sup>144</sup>. Na atualidade, embora o marco geral das finanças públicas estruture a classificação orçamentária basicamente em função da estrutura organizacional e da natureza econômica da receita e da despesa<sup>145</sup>, verifica-se uma implantação a nível nacional<sup>146</sup> de um sistema relativamente uniformizado de informação orçamentária estruturada em programas (formalmente definidos exatamente como “instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo

<sup>140</sup> A título de exemplo, Austrália, Canadá, Nova Zelândia e Reino Unido (FÖSCHER, 2006, p. 127).

<sup>141</sup> À exceção, parcialmente, da Nova Zelândia, onde o sistema orçamentário se propõe a contemplar “aquisições” de serviços entre a Administração central e as diferentes agências de execução dos serviços públicos (cf. SIQUEIRA *et alii*, 2006, pp. 34-38)

<sup>142</sup> SCHICK, 2007, pp. 110-111

<sup>143</sup> SCHICK, 2007, pp. 113-114.

<sup>144</sup> Cf. histórico das iniciativas em GIACOMONI, 2001, pp. 176-187

<sup>145</sup> A Lei federal 4.320, de 17 de março de 1964 faz referências apenas circunstanciais a uma classificação “funcional” ou “por programas” (art.2º, § 1º, inciso I, e art. 8º, § 2º), em referência nitidamente direcionada à função informativa e não decisória dessa classificação.

<sup>146</sup> Portaria MPOG nº 42, de 14 de abril de 1999 (publicada no DOU de 15.04.99).

mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual<sup>147</sup>) e seus desdobramentos. Esta organização da informação é parte da estrutura operacional do orçamento, sendo já consagrada no jargão técnico como “classificação funcional-programática”, e a sua utilização na prática da gestão pública é bastante disseminada. Portanto, existe alguma desagregação dos valores do orçamento ao longo das linhas de um orçamento-programa, ainda que a vinculação dessa unidade a medidas de produto ou resultado seja ainda frágil. Isto leva a indicar que o país encontra-se em estágio mediano de tratamento da informação orçamentária para permitir a adoção dos instrumentos desenvolvidos em torno da ideia de orçamento-programa, embora não disponha ainda das condições legais e gerenciais necessárias para que a decisão seja centrada em produtos ou resultados – em outras palavras, também entre nós prevalece a abordagem incrementalista, embora se disponha de alguma informação inicial sobre a alocação das despesas em função de objetivos (o que propiciar bases para uma futura ampliação seletiva dos recursos de informação e decisão no sentido de superar parte das limitações do incrementalismo).

## 5. Indicações para seguir pesquisando

Se o leitor desejar levantar mais informações ou aprofundar os temas orçamentários na linha da sua dimensão econômico-gerencial abordada neste texto, existem algumas fontes muito interessantes de consulta e leitura. Indicamos nesta seção as referências que consideramos mais importantes para o prosseguimento do estudo.

### Quadro 8 – Literatura de referência em português

➤ **GIACOMONI, James. Orçamento Público.** São Paulo: Atlas, 2000.

O livro clássico sobre orçamento público no Brasil, centrado na origem histórica e funcionamento detalhado do sistema orçamentário vigente sob a legislação brasileira.

➤ **SANCHES, Osvaldo Maldonado. Dicionário de**

<sup>147</sup> Portaria MPOG nº 42, de 14 de abril de 1999 (publicada no DOU de 15.04.99), art.2º, alínea ‘a’.

**Planejamento, Orçamento e Áreas Afins.**

Brasília:Prisma/OMS, 2004.

Guia de referência extenso e útil para uma primeira aproximação aos conceitos e verbetes da área.

*Fonte: Elaboração própria*

**Quadro 9 – Literatura de referência em inglês**

- SHAH, Anwar (ed.). **Budget and Budgeting Institutions.**

Washington: The World Bank, 2006

- SHAH, Anwar (ed.). **Fiscal Management.** Washington:

The World Bank, 2006

Fonte de muitas das informações básicas para este texto, esses dois manuais contém uma síntese da experiência internacional de consultoria de um conjunto de acadêmicos e técnicos de instituições internacionais no campo da gestão orçamentária e fiscal, sistematizados por temas. Um excelente quadro dos problemas da prática orçamentária e da lógica concreta do desenho e funcionamento dos sistemas orçamentários públicos modernos.

- LEE JR., Robert; JOHNSON, Ronald; JOYCE, Philip.

**Public Budgeting Systems.** Sudbury, MA:Jones and Bartlett Publishers, 2004.

Um livro que reúne aspectos conceituais e procedimentais da economia do setor público e do orçamento, além de uma extensa discussão sobre a prática do orçamento local, estadual e federal nos Estados Unidos.

- WILDAVSKY, Aaron. **The new politics of the budgetary process.** Glenview, IL/Boston, MA/London: Scott,

Foresman and Company, 1988

A abordagem pioneira do processo orçamentário como um “jogo” em que se relacionam informação, interesses e regras institucionais. Um texto relativamente antigo, mas ainda uma das melhores aproximações à dinâmica do “jogo orçamentário” em uma moderna economia ocidental.

*Fonte: Elaboração própria*

## 6. REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **In Dados**, 31 (1), 1988. pp. 5-38

AFONSO, José Roberto. Engenharia Fiscal e (também) Financeira. **Digesto Econômico**. 68(471), Jan/Fev 2013, pp.14-23. Rio de Janeiro, 2013.

AFONSO, José Roberto; BARROS, Gabriel Leal. **Receitas de Dividendos, Atipicidades e (Des)Capitalização**: Nota Técnica. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, 2013.

ALEGRE, José Caamaño & PEÑAS, Santiago Lago. **Combining incrementalism and exogenous factors in analyzing national budgeting: an application to Spain**. (Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales n° 6/10). Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 2010 (também disponível em <<http://www.ief.es>>).

APONTE, Guillermo *et alii*. **La inversión prudente: impacto del Bonosol sobre la familia, la equidad social y el crecimiento económico**. La Paz: Fundación Milenio/CIPE, 2006.

BITTENCOURT, Fernando. Contratações públicas e fundações de apoio. **In Revista de Informação Legislativa**, 43 (171), jul/set 2006. Brasília: Senado Federal, 2006.

BITTENCOURT, Fernando. **O controle e a construção de capacidade técnica institucional no Parlamento – elementos para um marco conceitual**. (Textos para discussão - Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal n° 57). Brasília: Senado Federal, 2009 (também disponível em <[http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos\\_discussao.htm](http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao.htm)>).

BOEX, Jameson; MARTINEZ-VAZQUEZ, Jorge; MCNAB, Robert. **Multi-year budgeting: a review of international practices and lessons for developing and transitional economies**. (Andrew Young School of Policy Studies - International Studies Program Working Paper 98-4, November 1998). Atlanta: Georgia State University, 1998.

BORSANI, Hugo. **Relações entre política e economia: teoria da escolha pública**. In: Biderman, Ciro & Arvate, Paulo (Orgs.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

CAMPOS, Eduardo. Augustin confirma recursos do Fundo Soberano para cumprir superávit. **Valor Econômico**, 04/01/2013

CONGLETON, Roger & SWEDENBORG, Birgita (orgs.) **Democratic constitutional design and public policy: analysis and evidence**. Cambridge, MA: MIT Press, 2006.

D'AGOSTO, Marcelo. Manobra fiscal realça os riscos. Blog Valor Investe, 04/01/2013. Disponível em <http://www.valor.com.br/valor-investe/o-consultor-financeiro/2958570/manobra-fiscal-realca-os-riscos>, Acesso em 24/06/2016

DYE, Thomas R.. **Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas**. In Heidemann, Francisco G. & Salm, José Francisco. Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora UnB, 2009.

ECONOMIST. *How to run the euro: fixing Europe's single currency*. **The Economist (London)**, Sept 23, 2010. (também disponível em <<http://www.economist.com/node/17093339/print>>).

FFRENCH-DAVIS, Ricardo. Latin America: the structural fiscal balance policy in Chile: a move towards counter-cyclical macroeconomics. In **Journal of Globalization and Development**, 1 (1), 2010. Berkeley: 2010. (também disponível em <<http://www.bepress.com/jgd/vol1/iss1/art14>>).

FÖLSCHER, Alta. **Budget methods and practices**. In Shah, Anwar (ed.), Budget and budgeting institutions. Washington: The World Bank, 2006.

GIAMBIAGI, Fabio & ALEM, Ana Claudia. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

IZAGUIRRE, Mônica; CAMPOS, Eduardo; RESENDE, Thiago. Governo "esvazia" Fundo Soberano para garantir superávit. **Valor Econômico**, 04/01/2013

KRAAN, Dirk-Jan. Programme Budgeting in OECD Countries. In **OECD Journal of Budgeting**, 7 (4), 2007. Brussels: 2007.

HAMMER, Cornelia; KUNZEL, Peter; PETROVA, Iva . **Sovereign Wealth Funds: current institutional and operational practices**. (International Monetary Fund Working Papers WP/08/254). Washington: International Monetary Fund, 2008.

HIGA, Ana Paula & AFONSO, José Roberto Rodrigues. **Algumas inter-relações da política fiscal com a monetária, cambial e creditícia no Brasil**. (Textos para discussão - Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal no. 66). Brasília: Senado Federal , 2009 (também disponível em <[http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos\\_discussao.htm](http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao.htm)>).

KOEN, Vincent; VAN DEN NOORD, Paul. **Fiscal gimmickry in Europe: one-off measures and creative accounting**. (OECD Economic Department Working Papers no. 417). Brussels: Organisation for Economic Co-operation and Development , 2005 (também disponível em <<https://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2008/00678.pdf>>).

KOSAR, Kevin. **Shutdown of the federal government: causes, effects, and process**. (CRS Report for Congress Order Code 98-844 GOV). Washington: Congressional Research Services, 2004 (também disponível em <<https://www.cbo.gov>>).

LE HOUEROU, Philippe & TALIERCIO, Robert. **Medium-term expenditure frameworks: from concept to practice: preliminary lessons from Africa.** (Africa Region Working Paper Series n.º. 28). Washington: World Bank, 2002 (também disponível em <http://siteresources.worldbank.org/INTPEAM/Resources/MTEFfinal.doc>).

LEE JR., Robert; JOHNSON, Ronald; JOYCE, Philip. **Public Budgeting Systems.** Sudbury, MA: Jones and Bartlett Publishers, 2004.

LINDBLOM, Charles E. **Muddling through 1: a ciência da decisão incremental.** In Heidemann, Francisco G. & Salm, José Francisco. Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora UnB, 2009.

LINDBLOM, Charles E. **Muddling through 2: a ubiquidade da decisão incremental.** In Heidemann, Francisco G. & Salm, José Francisco. Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora UnB, 2009.

MALTZMAM, F. **Competing Principals: Committees, Parties, and the Organization of Congress.** Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2001.

MARTÍNEZ, Emilio. **Ciudadano X: la historia secreta del evismo.** Santa Cruz de la Sierra: Editorial El País, 2008

MARTNER, Gonzalo **Planificación y presupuesto por programas.** Santiago de Chile: Siglo Veintiuno Editores, 1972.

NAÇÕES UNIDAS. **A manual for programme and performance budgeting.** New York: Nações Unidas, 1965.

NETO, José Alves. **Princípios orçamentários: uma análise no contexto das constituições e de leis Orçamentárias federais.** Monografia. Curso de especialização em orçamento e Contabilidade pública. Brasília: Universidade de Brasília/TCU, 2006.

OPM – OXFORD POLICY MANAGEMENT UNIT. **Medium Term Expenditure Frameworks—Panacea or Dangerous Distraction.** (OPM Review Paper 2). Oxford: Oxford Policy Management Unit, 2000 (também disponível em [http://www.unescobkk.org/fileadmin/user\\_upload/epr/MTEF/04Financial\\_Planning/04MTEF\\_for\\_Public\\_Sector/040415002OPM%20\(2000\)%20MTEFs%20-%20panacea%20or%20dangerous%20distraction.pdf](http://www.unescobkk.org/fileadmin/user_upload/epr/MTEF/04Financial_Planning/04MTEF_for_Public_Sector/040415002OPM%20(2000)%20MTEFs%20-%20panacea%20or%20dangerous%20distraction.pdf)).

ORTA PÉREZ, Manuel. **Una propuesta de marco conceptual para la auditoría de cuentas anuales.** Madrid: Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, 1996.

PALATNIK, Beny ; SILVEIRA, Ricardo. **Tratamento das empresas estatais na apuração do resultado e das dívidas públicas.** (Informe-se BNDES 37 – fevereiro de 2002). Rio de Janeiro: BNDES, 2002 (também disponível em [https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/indformes/Inf\\_37.pdf](https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/indformes/Inf_37.pdf)).

- PATERSON, William; CHAUDHURI, Pinki. **Making Inroads on Corruption in the Transport Sector through Control and Prevention.** In Campos, J. Edgard; Pradhan, Sanjay (eds.). *The many faces of corruption : tracking vulnerabilities at the sector level.* Washington: World Bank,. 2007
- PELIZZO, Riccardo; STAPENHURST, Rick; OLSON, David. (ed.) **The role of Parliament in the budget process.** Washington: The World Bank, 2005.
- PINTO, Vilma da Conceição; AFONSO, José Roberto; FAJARDO, Bernardo. **A apuração dos resultados fiscais do Governo Federal:** Texto de Discussão nº 70, Janeiro de 2015. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, 2015.
- PINTO JR., Mario Engler. *Empresa estatal: função econômica e dimensão societária.* São Paulo: Atlas, 2010
- REIS, Heraldo da Costa. **Fundos Especiais: uma nova forma de gestão de recursos públicos.** Rio de Janeiro: IBAM/LAM, 1993.
- ROARELLI, Maria Liz de Medeiros; NETO, Joaquim Ornellas; BROWN, Renato. Análise das recentes operações entre o Tesouro, o BNDES, CEF e o Fundo Soberano e seu impacto sobre as contas públicas, a “contabilidade criativa”. **Revista de Conjuntura do Conselho Regional de Economia do Distrito Federal**, 14 (52), jan/abr 2014. Brasília:2014.
- SAFATLE, Cláudia. FSB sem limite para comprar dólar. **Valor Econômico**, 17/09/2010
- SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de Planejamento, Orçamento e Áreas Afins.** Brasília:Prisma/OMS, 2004.
- SCHICK, Allen. Performance budgeting and accrual budgeting: decision rules or analytic tools?. In **OECD Journal of Budgeting**, 7 (2), 2007. Brussels: 2007.
- SHAH, Anwar (ed.). **Budget and budgeting institutions.** Washington: The World Bank, 2006.
- SHAH, Anwar (ed.). **Fiscal Management.** Washington: The World Bank, 2006.
- SCHIAVO-CAMPO, Salvatore. The budget and its coverage. In SHAH, Anwar (ed.), *Budget and budgeting institutions.* Washington: The World Bank, 2006.
- SCHIAVO-CAMPO, Salvatore. Budget preparation and approval. In SHAH, Anwar (ed.), *Budget and budgeting institutions.* Washington: The World Bank, 2006.
- SIQUEIRA, Marcelo Piancastelli *et alii.* **Reforma do estado, responsabilidade fiscal e metas de inflação: lições da experiência da Nova Zelândia.** Brasília: IPEA, 2006.
- SOUZA, Marcos Tadeu. **Fundo Soberano do Brasil - FSB.** (Nota Técnica da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados). Brasília: Câmara dos Deputados, 2008.

STAPENHURST, Rick; JOHNSTON, Niall; PELIZZO, Ricardo. (ed.) **The role of Parliament in curbing corruption**. Washigton: The World Bank/Commeonwealth Parliamentary Association, 2006.

STIGLITZ, Joseph E. **Economics of the public sector**. New York: Norton, 2000

SUNDQUIST, James L. **The decline and resurgence of Congress**. Washington: The Brookings Institution, 1981

VIEIRA, Laércio Mendes. **O processo orçamentário brasileiro e o modelo principal-agente: uma análise política positiva**. Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília. Instituto de Ciências Humanas. Departamento de Economia, 2001. Brasília:UnB, 2001.

VON HAGEN, Jürgen. Budgeting institutions for better fiscal performance. In Shah, Anwar (ed.). Budget and budgeting institutions. Washington: The World Bank, 2006.

VON HAGEN, Jürgen *et alii*. **Budgetary institutions for sustainable public finances**. In Buti, M.; Von Hagen, J.; Martinez-Mongay, C. (eds.) The behaviour of fiscal authorities: stabilization, growth and institutions. Basingstoke: Palgrave, 2002.

WEHNER, Joachim. **Effective financial scrutiny**. In Stapenhurst, Rick; Johnston, Niall; Pelizzo, Ricardo. (ed.) The role of Parliament in curbing corruption. Washigton: The World Bank/Commeonwealth Parliamentary Association, 2006.

WILDAVSKY, Aaron. **Salvando a análise de políticas do método de orçamento-programa**. In Bromley, Ray & Bustelo, Eduardo S. (orgs.) Política x técnica no planejamento: perspectivas críticas. São Paulo: Ed. Brasiliense/UNICEF, 1982.

WILDAVSKY, Aaron. **The new politics of the budgetary process**. Glenvies, IL/Boston, MA/London: Scott, Foresman and Company, 1988.

WILDAVSKY, Aaron; CAIDEN, Naomi. **Planning and budgeting in poor countries**. New Brunswick, NJ: Transaction Books, 1980.

ZAKHEIM, Dov. *Entrevista - .The Business of Government Hour*. 01/03/2004. Disponível em <<http://www.businessofgovernment.org/interview/dr-dov-zakheim-interview>>.