



SENADO FEDERAL

Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

LAZLO KYOSHI SACUNO LUZ

**PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS NO BRASIL:
Análise do papel dos princípios orçamentários diante da atual crise
financeira do Estado brasileiro**

Brasília – DF

2017

LAZLO KYOSHI SACUNO LUZ

**PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS NO BRASIL:
Análise do papel dos princípios orçamentários diante da atual crise financeira o Estado
brasileiro**

Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização *lato sensu* em Orçamento Público, apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro, em Brasília-DF, como requisito à obtenção do grau de Especialista em Orçamento Público.

Área de Concentração: Princípios orçamentários

Orientador: Prof. Welinton Vitor dos Santos

Brasília – DF
2017

Lazlo Kyoshi Sacuno Luz

**Princípios Orçamentários no Brasil:
Análise do papel dos princípios orçamentários diante da atual crise financeira o Estado
brasileiro**

Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização *lato sensu* em Orçamento Público, apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro, em Brasília-DF, como requisito à obtenção do grau de Especialista em Orçamento Público.

Orientador: Prof. Welinton Vitor dos Santos

Brasília, ____ de _____ de 2017.

Banca Examinadora

Prof. Orientador Welinton Vitor dos Santos

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União – MTCGU

Prof. Convidado Alexandre de Sales Lima

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União – MTCGU

Sacuno Luz, Lazlo Kyoshi.

Princípios Orçamentários no Brasil – Uma análise do papel dos princípios orçamentários diante da atual crise financeira o Estado brasileiro. Lazlo Kyoshi Sacuno Luz – Brasília, 2017. 59 p.

Orientador (a): Prof. Welinton Vitor dos Santos

Trabalho de Conclusão de curso (Monografia – Especialização) – Instituto Legislativo Brasileiro, 2017.

Bibliografia.

1. Introdução. 2. Revisão bibliográfica 3. Trajetória Histórica dos Princípios Orçamentários e adaptação a novas orientações do Estado. 4. Análise da efetividade dos Princípios Orçamentários vis-à-vis a crise de financiamento enfrentada pelo Estado brasileiro. 5. Conclusão. 6. Método. I. Princípios Orçamentários. II. Finanças Públicas.

CDD –

AGRADECIMENTOS

Ao Senado Federal, pela oferta da oportunidade de capacitação superior.

Ao Instituto Legislativo Brasileiro e seus corpos administrativo e docente, pela excelência na condução do curso e na ministração das aulas.

Ao professor Welinton Vitor, pela eficiente orientação e pelo apoio.

À minha amada esposa, Mayara, pelo encorajamento e pela precisa revisão desta pesquisa.

Aos amigos Alex e Gabriela, pelo valioso auxílio na tradução.

À Diretora Quésia de Farias Cunha, pelo incentivo e pelas licenças concedidas para frequentar o curso.

Aos meus pais, pela dedicação na minha formação e educação.

RESUMO

O presente trabalho busca analisar o papel dos princípios orçamentários no contexto da crise econômica enfrentada pelo setor público brasileiro. A pesquisa se deu pela coleção de bibliografia específica sobre a formação do direito orçamentário; manuais relativos aos desdobramentos econômicos e geopolíticos do século XX; artigos sobre os modernos preceitos de finanças estatais; e publicações sobre economia do setor público concernentes à atual crise por que passa o País. O trabalho científico se apresenta na modalidade qualitativa, sob método histórico. Os princípios orçamentários clássicos, notadamente os que tinham objetivo político de controle dos Parlamentos sobre os Governantes, diante da ruptura do modelo liberal na primeira metade do século XX, necessitaram ser relativizados – ou ainda conjugados com uma nova geração de princípios – para comportar o novo papel do Estado motor da economia e provedor de bens e serviços não necessariamente públicos. De forma semelhante, o estabelecimento de modelo neoliberal, a partir do final do século XX, impõe reconfiguração de princípios orientadores da atuação financeira do Estado, em especial, no aspecto fiscal. Essa reorientação para a responsabilidade fiscal com equilíbrio primário encontra, porém, resistência em estruturas políticas (Pacto Federativo e Constituição garantista) e de legislação tributária (prevalência de contribuições sociais vis-à-vis impostos na arrecadação). Na segunda década do século XXI, o País se vê em crise de financiamento das atividades do Estado (em todos os níveis da Federação) que irradia para os demais setores produtivos da economia. Verifica-se que a crise de financiamento vivida pelo Estado brasileiro se deu, em parte, à conta de inobservância de princípios orçamentários e de responsabilidade fiscal, mas principalmente pelo fato de as finanças públicas passarem por momento em que se necessita de reconfiguração de princípios para responder às mudanças na conjuntura econômica e na complexidade no ambiente onde atua o setor público.

Palavras-Chave: Princípios Orçamentários. Finanças Públicas.

ABSTRACT

This research aims to analyse the role of budget principles in the context of the economic crisis faced by the Brazilian public sector. This research is based on the collection of specific bibliography about the budget law foundation; manuals related to the economic and geopolitical unfoldings of the 20th century; articles about modern precepts of public companies; and other papers about public sector economy related to the current crisis that affects this country. The current paper was developed as a qualitative analysis under a historical method of research. The classic budgeting principles, especially those with control of political objectives of Parliaments over Rulers, before the rupture of the liberal model in the first half of the 20th century, needed to be relativized – or combined with a new generation of principles – in order to comprise the new role of the State driver of the economy and provider of non-public goods and services. Similarly, the establishment of the neoliberal model, from the end of the 20th century, imposes a reconfiguration of guiding principles of the State's financial performance, especially in the fiscal aspect. This reorientation to the fiscal responsibility with primary balance finds, however, resistance in political structures (Federative Pact and a Constitution that acts as guarantor) and in tax legislation (prevalence of social contributions compared to tax revenues). In the second decade of the 21st century, this country was affected by a financing crisis of the State activities (at all levels of the Federation) that radiated to the other productive sectors of the economy. The financing crisis experienced by the Brazilian State occurred, in part, due to the non-compliance with budgetary principles and fiscal responsibility, but mainly because public finances are at a stage where it is necessary to reconfigure principles to correspond to changes in the economic context and in the complexity of the environment where the public sector operates.

Key words: Budgetary Principles. State's finances

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- BC – Banco Central do Brasil
- CF – Constituição Federal
- CIDE – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
- COFINS – Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
- CPMF – Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira
- CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
- DLSP – Dívida Líquida do Setor Público
- DRU – Desvinculação de Receitas da União
- EC – Emenda Constitucional
- FMI – Fundo Monetário Internacional
- FPE – Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal
- FPM – Fundo de Participação dos Municípios
- FSE – Fundo Social de Emergência
- IBRE – Instituto Brasileiro de Economia
- IFI – Instituição Fiscal Independente
- IOF – Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros
- IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo
- IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados
- IR – Imposto sobre a Renda e Proventos de qualquer natureza
- LOA – Lei Orçamentária Anual
- LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
- LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101, de 2000)
- NFSP – Necessidade de Financiamento do Setor Público
- OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- PIB – Produto Interno Bruto
- PIS – Programa de Integração Social
- RCL – Receita Corrente Líquida
- RGPS – Regime Geral de Previdência Social
- Sebrae – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
- SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
- SENAT – Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte

SESCOOP – Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo

SEST – Serviço Social do Transporte

TCU – Tribunal de Contas da União

USD – Dólar Americano

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| MÉTODO..... | 12 |
| 1 INTRODUÇÃO..... | 13 |
| 1.1 Justificativa..... | 13 |
| 1.2 Problema..... | 14 |
| 1.3 Objetivo geral..... | 14 |
| 1.3.1 Objetivos específicos..... | 14 |
| 2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA..... | 15 |
| 2.1 Considerações sobre a aplicação e a validade dos princípios orçamentários..... | 15 |
| 2.2 Princípios orçamentários positivados..... | 15 |
| 2.3 Princípios mencionados pela doutrina..... | 23 |
| 3 TRAJETÓRIA HISTÓRICA DOS PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS E ADAPTAÇÃO A NOVAS ORIENTAÇÕES DO ESTADO..... | 25 |
| 3.1 Princípio da não afetação de receitas..... | 28 |
| 3.2 Princípio da exclusividade..... | 30 |
| 3.3 Princípio do equilíbrio..... | 32 |
| 3.4 A tendência de crescimento das despesas públicas..... | 35 |
| 3.5 A reorientação para o equilíbrio fiscal | 36 |
| 4 ANÁLISE DA EFETIVIDADE DOS PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS VIS-À-VIS A CRISE DE FINANCIAMENTO ENFRENTADA PELO ESTADO BRASILEIRO.... | 40 |
| 4.1 O Pacto Federativo e a prevalência de contribuições na arrecadação federal de tributos.. | 40 |
| 4.2 A Desvinculação de Receitas da União – DRU..... | 42 |
| 4.3 Elasticidade da arrecadação em relação ao PIB – Uma inversão inconveniente..... | 44 |
| 4.4 “Pedaladas fiscais” minam a credibilidade do Governo: possível transgressão ao princípio da sinceridade..... | 47 |
| 4.5 Fundamentos de Governança Fiscal no âmbito da OCDE..... | 49 |
| 4.6 Novos princípios orçamentários propostos pela OCDE..... | 53 |
| 5 CONCLUSÃO..... | 55 |
| REFERÊNCIAS..... | 57 |

MÉTODO

Fontes bibliográficas

A pesquisa se deu, preliminarmente, pela coleção de fontes secundárias em levantamento bibliográfico sobre: formação do direito orçamentário brasileiro (alguns títulos disponíveis somente na Biblioteca do Senado, por datarem do período do Império); teses de pós-graduação; manuais relativos aos desdobramentos econômicos e geopolíticos nacionais e internacionais, do século XX; artigos sobre preceitos modernos de finanças públicas; e publicações sobre economia do setor público concernentes à atual crise por que passa o País.

Métodos de procedimentos

Adotou-se o método histórico, uma vez que boa parte da pesquisa consistiu em investigar acontecimentos, processos e instituições do passado para verificar sua influência na sociedade de hoje.

Após o levantamento bibliográfico inicial, as questões concernentes ao tema foram inter-relacionadas para expor a fundamentação teórica para o problema. Assim, o trabalho científico se apresenta na modalidade qualitativa, sem hipóteses testáveis quantitativamente, tendo em vista que os resultados observados se encontram em nível de realidade que não pode ser quantificada ou reduzida à operacionalização de variáveis.

Área de concentração

A linha de pesquisa foi classificada em “Processo e funções do Legislativo”, no eixo temático “Orçamento, controle e fiscalização”, sob o subeixo temático “Controle de Administração Pública”.

1 INTRODUÇÃO

Em todos os campos do conhecimento, a complexidade crescente é sempre a tônica de relações cada vez mais sofisticadas. Não poderia ser diferente com o estudo das finanças públicas, que tem se aprimorado *pari pasu* à modernização da Administração Pública. Conforme o Estado passa por fases (delineadas por ciclos e rupturas), a administração das finanças públicas acompanha as orientações ideológicas e filosóficas que marcam essas etapas.

A depender das forças circunstancialmente dominantes, em cada fase de desenvolvimento do Estado, surgiram correntes de regras, procedimentos e vedações; em verdade, orientações a respeito do trato da coisa pública, organizado na forma de orçamento, inicialmente, em nações com Estado organizado e em estágio razoável de divisão do poder com base na democracia. Como define Roure (1916, p. 7), “chamam-se ‘orçamentos’ as leis que orçam a receita e fixam a despesa, anualmente, nos paizes de regimen representativo”. A definição sugere, assim, que onde não há poderes representativos não há orçamento público, tampouco orientação por princípios.

Dessa forma, a partir da aceitação geral reiterada dessas orientações, formaram-se os princípios aplicados às finanças públicas, especificamente, no que diz respeito ao orçamento público. Embora tenham vocação para a permanência, os preceitos enunciados pelos princípios são adaptados, relativizados ou mesmo abandonados, a depender do momento econômico ou da orientação política na qual determinado Estado se insere.

1.1 Justificativa

Os entes federados no Brasil apresentam, atualmente, graves dificuldades para financiar atividades, projetos e serviços públicos. Nesse contexto, põem-se em xeque os conceitos firmados sobre administração das finanças públicas, questiona-se se o Brasil dispõe de normativos adequados; e se esses estão sendo cumpridos. Como se observa, a legislação brasileira é repleta de dispositivos que enunciam regras e procedimentos derivados dos princípios orçamentários.

É sem lugar, porém, tratar de princípios aplicados ao orçamento público, sem o devido cotejo do momento histórico em que surgiram com a conformação política por que passa a Nação. Dessa análise, surgem alguns questionamentos sobre a ineficácia, a inadequação, a

obsolescência de regras derivadas de princípios e, ainda, sobre a necessidade de sintetizar novos princípios aplicados às finanças públicas – caso se confirme que as circunstâncias político-econômicas da atual crise assim o exijam, diante da complexidade crescente.

1.2 Problema

Os gargalos de financiamento enfrentados pelos entes federados se dão pela simples inobservância de princípios orçamentários na administração das finanças públicas? Ou a atual crise guardaria relação com a necessidade de novos princípios, diante de uma realidade cada vez mais complexa?

1.3 Objetivo geral

Analisar a filosofia por trás dos princípios orçamentários expressos na legislação pátria, em especial, nas Constituições, e seu papel diante da atual crise presente nas finanças públicas no Brasil.

1.3.1 Objetivos específicos

- Discorrer sobre os princípios orçamentários que fundamentam o direito orçamentário brasileiro;
- Explicitar o seu atual alcance no orçamento público no Brasil; e
- Analisar o seu papel na orientação da condução das finanças públicas, vis-à-vis a atual crise financeira dos entes federados do Brasil.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

2.1 Considerações sobre a aplicação e a validade dos princípios orçamentários

É perceptível a distinção no tratamento dado aos princípios orçamentários entre tratadistas de origem latina e os de origem britânica, na medida em que aqueles autores, além de terem maior recorrência na publicação acadêmica sobre o tema, conferem aos princípios aplicação rígida e quase dogmática. Todavia, os orçamentistas de tradição anglo-saxônica, como comenta Giacomoni (2010, p.63), tendem a minimizar questões formais. Para Jesse Burkhead (1971, p. 140), governos com excelentes sistemas orçamentários violam essas regras com bastante frequência.

Na gênese da discussão dos princípios aplicados às finanças públicas, o desiderato dos agentes que estabeleceram regras a serem seguidas na elaboração e na execução do orçamento eram, precipuamente, o controle político das câmaras populares sobre o agente executor, em estrutura de Estado liberal, durante o período de economia clássica do século XIX até o início do século XX.

Eram, portanto, regras rígidas, simples, próprias da pouca complexidade que caracterizava as finanças públicas do Estado mínimo liberal, conforme comenta Giacomoni (2010, p. 64). O autor firma entendimento de que esses princípios, da forma como foram originalmente formulados, não conseguem atender a todas as nuances do universo econômico-financeiro do Estado Moderno. A exemplo, ele cita os dispositivos positivados nas Constituições que estabelecem o princípio e, logo a seguir, as exceções.

2.2 Princípios orçamentários positivados

Nesta seção, discorrer-se-á sobre os conceitos centrais dos princípios, de forma sintética, em especial daqueles positivados na Constituição de 1988 e em leis que tratem de regras aplicáveis à matéria orçamentária.

2.2.1 *Legalidade*

O princípio da legalidade indica que o orçamento público deve se revestir em forma de lei. Derivado do princípio constitucional da reserva legal, veiculado no art. 5º, II, da CF de 1988, o princípio orçamentário da legalidade expõe a noção de que o Estado necessita de

mandado legítimo para cobrar tributos (uma receita derivada de patrimônio de terceiros e auferida de forma coercitiva) e autorização expressa para aplicar o produto arrecadado (que, em alguma instância, fluirá para a disponibilidade jurídica de terceiros). Vale ressaltar, contudo que o princípio, aplicado à matéria orçamentária, vai além ao indicar também o aspecto formal (a lei) com que as finanças do Estado devem ser apreciadas.

Em suma, tendo em vista que o processo orçamentário envolve as finanças de toda uma Nação, de cujos desdobramentos no seu trato dependem todos os governados, mais razão ainda se presta ao princípio da legalidade (CRUZ, 2010, p. 67).

Na Constituição de 1988, localiza-se o primado no art. 165:

Art. 165. **Leis** de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – o plano plurianual

II – as diretrizes orçamentárias

III – os orçamentos anuais. (Grifo nosso)

2.2.2 *Unidade*

O princípio da unidade ou da totalidade propugna que o orçamento deve estar contido em um único documento, para cada ente governamental, de forma a evitar a profusão de orçamentos paralelos, a bem da fiscalização sobre o Executivo. Cabe mencionar que, embora o §5º do art. 165 da Constituição de 1988 mencione a divisão da LOA em orçamento fiscal, orçamento de investimento das empresas estatais e orçamento da seguridade social, isso não constitui ofensa ao princípio, uma vez que se trata de diferenciação para aplicação de distintas fontes de receitas.

Sobre isso, Cruz (2010, p. 63, grifos nossos) comenta que “embora existentes orçamentos múltiplos, todos são **consolidados em peça única**, elaborada pelo Poder Executivo e aprovado na sua totalidade pelo Congresso Nacional, [...] um **documento único** harmoniza estes orçamentos com visão de conjunto”.

A Lei n.º 4.320 de 1964, que estatuiu normas gerais de direito financeiro concernentes ao orçamento público de todos os entes, veicula a observância dos princípios da unidade, da universalidade e da anualidade no art. 2º:

Art. 2º A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Govêrno, obedecidos os princípios de **unidade**, universalidade e anualidade (Grifo nosso).

Derivado do princípio da unidade, o princípio da unidade de tesouraria também é veiculado pela mesma Lei no art. 56, em que diz: “O recolhimento de tôdas as receitas far-se-á em estrita observância ao **princípio de unidade de tesouraria**, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais” (Grifo nosso). A partir do enunciado, é possível entender que há tanto vedação de criação de contas especiais de arrecadação quanto de aplicação de recursos públicos. Caso não houvesse tal vedação, dificultar-se-ia sobremaneira o controle externo das disponibilidades financeiras do Estado.

2.2.3 *Universalidade*

Pelo princípio da universalidade, submetem-se todas as receitas e as despesas públicas à apreciação na peça orçamentária. Inibe-se, portanto, a execução de despesa ou a arrecadação de receita não autorizada pelo Parlamento, em favor do controle deste sobre as finanças públicas.

Além de a regra constar no art. 2º da Lei n.º 4.320 de 1964 – o que já seria evidente, dado que não se poderia “evidenciar [com exatidão] a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo” sem a inclusão de todas as receitas e despesas –, o Legislador faz questão de frisar a contemplação da totalidade das receitas e despesas públicas nos arts. 3º e 4º do estatuto, como se veicula:

Art. 3º A Lei de Orçamentos compreenderá **tôdas** as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.

[...]

Art. 4º A Lei de Orçamento compreenderá **tôdas** as despesas próprias dos órgãos do Governo e da administração centralizada, ou que, por intermédio dêles se devam realizar, observado o disposto no artigo 2º. (Grifos nossos)

2.2.4 *Orçamento bruto*

De acordo com o princípio do orçamento bruto, as rubricas de receitas e de despesas devem ser consignadas na peça orçamentária com valores brutos, isto é, sem descontos havidos por retenção ao próprio ente ou repassados a outras unidades federadas.

Sebastião de Sant’Anna e Silva (1962, p. 14) explica que a regra visa impedir a demonstração no orçamento de valores líquidos, ou seja, consignação apenas do saldo obtido pelo confronto entre a receita e a despesa de determinado serviço público.

Ao se demonstrar a despesa com pessoal, por exemplo, não se poderia deduzir, na peça orçamentária, o Imposto de Renda retido na fonte (descontado no contracheque de servidores), com a conseqüente omissão desse nas contas de receita pública.

A Lei n.º 4.320/64 expressa o princípio no art. 6º: “Tôdas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções”.

2.2.5 Especialização ou discriminação

O princípio da especialização advoga que a peça orçamentária deve demonstrar, de forma pormenorizada, as rubricas de receita e de despesas para que se possa fiscalizar com precisão a origem dos recursos arrecadados e seu destino.

Nessa linha, “um orçamento altamente especificado fornece condições ideais para a fiscalização parlamentar, além de controlar a expansão das atividades governamentais”, conforme leciona Giacomoni (2010, p. 78).

O enunciado do princípio pode ser extraído do art. 5º da Lei n.º 4.320/1964, como segue: “A Lei de Orçamento não consignará dotações globais destinadas a atender indiferentemente a despesas de pessoal, material, serviços de terceiros, transferências ou quaisquer outras, ressalvado o disposto no artigo 20 e seu parágrafo único”. O art. 20, por sua vez, trata de programas especiais de investimento que, por sua natureza, não possam ser discriminados, sendo classificados entre as despesas de capital.

Na mesma corrente, a Lei Complementar n.º 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), insere regra no art. 5º, §4º: “É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada”. É necessário, portanto, especificar aqui a finalidade da dotação pretendida.

Cruz (2010, p. 69) comenta que o princípio da especialização é limitador da liberdade de que dispõe o Executivo sobre o orçamento, mas não se pode chegar ao extremo de pormenorizar cada mínima ação de governo. Para a autora, o princípio facilita o acompanhamento do desempenho do orçamento quanto ao alcance dos objetivos com maior economia e eficiência e deve, todavia, ser relativizado para atender a condições de replanejamento, conforme exemplifica:

Poder-se-ia entender como descumprimento a esse princípio uma ação para ‘implantação de infraestrutura turística em municípios’ [...]; porém, em um país com 5.564 municípios, muitos dos quais com sérios problemas de inadimplências, não parece acertado carimbar cada crédito orçamentário a determinado município, pois,

se assim fizesse, no momento de executar os recursos, caso o município contemplado não estivesse apto a receber os recursos, outro não poderia ser beneficiado, vez que o subtítulo no orçamento era específico para aquele município. (CRUZ, 2010, p. 69-70).

2.2.6 Exclusividade

Calcado pela moralidade, o princípio da exclusividade anuncia regra que coíbe abusos históricos de inserção de matérias que não digam respeito ao orçamento (e que deveriam ser apreciadas pelo processo legislativo ordinário) nos projetos de lei dos orçamentos anuais, com o objetivo de se aproveitar a celeridade de tramitação e da razoável certeza de aprovação, características próprias do processo legislativo orçamentário, que tem rito especial.

A Constituição de 1988 contempla o princípio e elenca exceções, insculpido no art. 165, §8º, que disciplina:

A lei orçamentária anual **não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa**, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei. (Grifos nossos).

Esse princípio, contudo, não se restringe à matéria orçamentária, porquanto a Lei Complementar n.º 95, de 1998, – que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação de leis – proíbe a prática “caronista” de inclusão de dispositivos, por emendas, sem nexos com matéria nuclear de determinado projeto, de modo que, no art. 7º, II, o diploma citado veicula que “a lei não conterà matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão”.

2.2.7 Não afetação ou não vinculação das receitas

Esse princípio disciplina a flexibilização na destinação das receitas do Estado para determinado grupo de despesa. Do ponto de vista da governabilidade, a vinculação de receitas a despesas específicas é indesejável, visto que o mandatário executivo teria sua independência diminuída para realizar o plano de governo a partir do qual foi eleito.

Giacomoni (2010, p. 75) comenta que “recursos excessivamente vinculados sinalizam dificuldades, pois podem significar sobra em programas de menor importância e falta em outros de maior prioridade”.

O princípio também aponta para a racionalização da administração tributária, na medida em que, se, no limite, cada receita tivesse destinação vinculada, pelo Legislativo, para determinado programa, região, órgão, ou grupo de despesa, haveria a necessidade de criar inúmeras fontes de receita para tantos quantos fossem os grupos de despesa, algo impensável para a já complexa legislação tributária.

Distanciando-se dos extremos, é razoável que o Poder Legislativo imponha algumas exceções para tutelar determinado grupo de despesa entendido como essencial. Na CF de 1988, extrai-se:

Art. 167. São vedados:

[...]

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

Desse modo, vê-se que o Constituinte de 1988 conferiu ao princípio importância formalmente constitucional e, em seguida, elenca rol de exceções para impostos: transferências, do produto da arrecadação de IR e IPI para Estados e Municípios, decorrentes de pacto federativo e via Fundos de Participação (arts. 158 e 159); gastos com saúde (art. 198, §2º); educação (art. 212, caput); atividades de administração tributária (art. 37, inciso XXII); prestação de garantias a empréstimos para antecipação de receitas; e prestação de garantia ou contra garantia à União (art. 167, §4º).

2.2.8 Publicidade

Corolário do Direito Administrativo, o princípio da publicidade (art. 37, caput, da CF/1988) empresta ao orçamento público o enunciado de que é indispensável aos cidadãos ter acesso às informações das finanças do Estado. Assim, visto que se trata de lei, impende publicá-la para iniciar sua execução. Lenza (2015, p. 523) leciona que, uma vez “promulgada a lei, ela deve ser publicada, ato pelo qual se levará ao conhecimento de todos o conteúdo da inovação legislativa”.

Vale, porém, ressaltar que a simples publicação de ato legislativo não se confunde com a publicidade dos atos do Estado. Nessa linha, o princípio advoga a exigência de transparência da atuação do administrador, na medida em que, “não pode haver em nenhum Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), o ocultamento aos administrados dos assuntos a que todos interessam”, conforme ensina Mello (2015, p. 117). . De forma concreta, tem-se que não somente os atos legislativos em matéria orçamentária devem ir a conhecimento do público, mas quaisquer atos administrativos, relatórios de execução e de avaliação, dados e informações que possibilitem a correta compreensão dos controles externo e social sobre situação das finanças públicas.

2.2.9 Equilíbrio

O princípio do equilíbrio deve ser compreendido em termos contábeis e fiscais. Tradicionalmente, entende-se o seu cumprimento mediante a simples equalização contábil entre receitas e despesas, de forma que não poderá haver arrecadação sem destinação indicada no orçamento, nem despesa sem receita para suportá-la. Nessa compreensão de equilíbrio, o inciso II, do art. 167, da Constituição de 1988, aponta para o princípio, ao veicular que “São vedados [...] a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais”.

Com efeito, nas leis em que se aprovam os orçamentos anuais, sempre no art. 1º prevê-se o montante das receitas e, imediatamente, fixa-se a despesa em valor correspondente, como, por exemplo, se vê na Lei n.º 13.414 de 2017, que prova o orçamento de 2017:

“Art. 1º Esta Lei estima a receita da União para o exercício financeiro de 2017 no montante de R\$ 3.505.458.268.409,00 (três trilhões, quinhentos e cinco bilhões, quatrocentos e cinquenta e oito milhões, duzentos e sessenta e oito mil, quatrocentos e nove reais) e **fixa a despesa em igual valor**, compreendendo, nos termos do art.165, § 5º, da Constituição: [...]”. (Grifo nosso).

No inciso seguinte do art. 167, porém, o Constituinte adensa o contexto para indicar uma nuance de equilíbrio fiscal, ao vedar “a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital”, mas o próprio dispositivo contempla cláusula de escape, na observância de desequilíbrios *a posteriori*, pelo que se ressalvam da proibição as operações autorizadas “mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta”. Desse modo, embora permita exceções, o Constituinte entendeu que devem ser assumidas como tal, em casos excepcionais, ao exigir

quórum qualificado para aprovação do crédito adicional. Essa regra é denominada pela doutrina como “Regra de ouro”. Sobre isso, Cruz comenta que:

“Sabedores desta realidade brasileira, os constituintes, ao erigirem o princípio do equilíbrio ao status constitucional, o fizeram com certas cautelas, ou seja, buscou equilibrar as operações de crédito às despesas de capital [...]. Percebe-se que a intenção é garantir que **novo endividamento só será aceito se destinado a investimentos ou para pagamento de dívida**”. (CRUZ, 2010, p. 76, grifo nosso).

Nesse fio, um orçamento que esteja equilibrado, do ponto de vista contábil, e respeite a regra de ouro, ainda assim pode não ser sustentável, no critério de solvência do Estado no longo prazo, caso as despesas com juros sejam estruturalmente crescentes. Nesse sentido, o advento da Lei Complementar n.º 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), confere protagonismo ao princípio do equilíbrio fiscal.

Sobre a LRF, Albuquerque et al. (2008, p. 98) lecionam que o ordenamento institucional estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal se apoia nos eixos do planejamento, da transparência, do controle e da responsabilização. O diploma legal, na visão dos autores, afirma o conceito de equilíbrio das contas públicas no aspecto fiscal:

“Ultrapassando as preocupações usuais anteriormente existentes quanto ao equilíbrio orçamentário, previsto na Lei n.º 4.320/1964, a Lei de Responsabilidade Fiscal amplia a noção de equilíbrio das contas públicas, passando a considerar a importância do chamado equilíbrio das “contas primárias”, ou Resultado Primário equilibrado. Significa, em outras palavras, que **o equilíbrio das contas a ser buscado é o equilíbrio sustentável a longo prazo, representado por aquele que prescinde de receitas decorrentes de operações de crédito, ou seja, que prescinde de elevação da dívida pública**. Esse equilíbrio fiscal em nada se confunde com o princípio orçamentário do equilíbrio segundo o qual as receitas e despesas que integram o orçamento têm que ser iguais”. (ALBUQUERQUE, 2008, p. 98, grifo nosso).

2.2.10 Anualidade ou periodicidade

Baseado na regra de anualidade da cobrança de tributos, o princípio da anualidade orçamentária indica que o orçamento público deve ser autorizado para um período de um ano.

A limitação dos programas governamentais ao período do ano financeiro é considerada por Stourm *apud* Silva (1954, p. 37) como “o máximo de tempo durante o qual podem os

parlamentos consentir em delegar seus poderes e o período mínimo necessário aos governos para pôr o orçamento em execução”.

O inciso III do art. 165 da CF de 1988 disciplina:

“Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

[...]

III – os orçamentos **anuais**.

[...]

§5º A lei orçamentária **anual** compreenderá:

[...]” (grifo nosso).

Cabe menção ao entendimento de que a aprovação de planos plurianuais de investimentos não fere o princípio, na medida em que, os objetivos fundamentais que constituem a meta econômica dos países centrais, ao orientarem-se no sentido de manter alto o nível de emprego e de preservar um equilíbrio econômico capaz de evitar tanto surtos de depressão quanto os de inflação, exigem previsão e planejamento a longo prazo, por período excedente a um ano, mediante ajustes ao princípio, com aprovação de orçamentos plurianuais, explica Silva (1954, p. 38). Além do mais, o autor salienta que os “planos plurienais do governo, embora aprovados para períodos excedentes ao ano financeiro, são anualmente revistos e ajustados por ocasião da elaboração orçamentária”.

2.3 Princípios orçamentários mencionados pela doutrina

2.3.1 *Sinceridade ou Exatidão*

Trata-se de princípio estreitamente ligado à ética no processo de elaboração da peça orçamentária e na demonstração de relatórios de execução. O princípio, assim, deve ser observado tanto pelos encarregados da política orçamentária, quando pelos responsáveis pela execução dos recursos, conforme comenta Giacomoni (2010, p. 83). Para o autor, a prática do superdimensionamento da solicitação de recursos, à espera de posterior contingenciamento, configura violação ao princípio, o que artificializa a elaboração do orçamento.

Quanto ao tratamento dado aos relatórios de execução orçamentária e financeira e de demonstração da situação patrimonial do Estado, deve haver grande preocupação dos publicadores na adoção de métodos e formas para que os números expressem – com maior exatidão quanto seja possível e materialmente relevante – a realidade patrimonial, fiscal e financeira, sob risco de as informações prestadas serem desacreditadas.

Roure (1916, p. 156, grifos nossos) cita Raymond Poincaré, Presidente da França em 1914 e Ex-Ministro da Fazenda: “nunca o orçamento seria uma obra de patriotismo, capaz de produzir e equilíbrio estável e verdadeiro entre a receita e a despesa, sem aquella **sinceridade na sua elaboração** e sem [a continuidade por parte dos] legisladores que se sucedem.”

2.3.2 *Clareza*

Embora o orçamento se revista de linguagem complexa – havendo necessidade de conhecer previamente conceitos próprios de orçamento – e seja detalhado ao ponto de se representar por volumosos documentos com informações qualitativas e quantitativas, deve ser apresentado em linguagem clara e inteligível a todos os interessados da sociedade, seja para controle social, seja por relação com o ofício, seja por interesse pela transparência do orçamento.

Decorrente do princípio da publicidade, a clareza aponta para a apresentação de anexos sintéticos, dotados de informações globais sobre a programação orçamentária, como propõe Giacomoni (2010, p. 83). É de se ressaltar, porém, que o cumprimento do princípio da clareza não obsta, com isso, o princípio da especificidade ou discriminação, por meio do qual as rubricas de receitas e despesas devem ser detalhadas para viabilizar os controles externo e social.

3 TRAJETÓRIA HISTÓRICA DOS PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS E ADAPTAÇÃO A NOVAS ORIENTAÇÕES DO ESTADO

A evolução dos princípios orçamentários clássicos, notadamente os que visam o controle político do Parlamento sobre as finanças do governo (Unidade, Publicidade, Anualidade, Universalidade, Especialização), se confunde com a história do próprio orçamento público. Tido como marco seminal do controle sobre as finanças públicas pelo coletivo, a edição, na Inglaterra, do documento conhecido como Magna Carta, de 15 de junho de 1215, trata de limitações ao poder absoluto do monarca, entre elas a limitação ao poder de tributar sobre os feudos, um embrião de princípio da legalidade aplicado às finanças públicas. Trata o art. 12 do documento:

“Art. 12. Nenhum tributo ou auxílio será instituído no Reino, a não ser pelo Conselho dos Comuns, exceto com as finalidades de resgatar a pessoa do Rei, sagrar seu primogênito cavaleiro e casar sua filha mais velha uma vez, e os auxílios para este fim deverão ser de valor razoável” (Magna Carta Baronorum, 1215).

Quase seis séculos mais tarde, a deflagração da Revolução Francesa em 1789 e a edição da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão irradiaram para o mundo não só os princípios de liberdade, igualdade e fraternidade, mas também o direito fundamental de os cidadãos, direta ou indiretamente, decidirem, por meio do voto, as finanças do Estado, em especial, os impostos. O art. 14 da mencionada Declaração disciplina que “Todos os cidadãos têm direito de verificar, por si ou pelos seus representantes, da necessidade da contribuição pública, de consenti-la livremente, de observar o seu emprego e de lhe fixar a repartição, a coleta, a cobrança e a duração. ” (Déclaration des Droits de l’Homme et du Citoyen, 1789, art. 14).

Desde então, regimes absolutistas que resistiam, nos finais do século XVIII, ruíram e colônias, em série, estouraram revoltas emancipacionistas, declarando independência com instauração de repúblicas presidencialistas. A exemplo na América Latina, temos: Colômbia, Equador e Venezuela em 1811; Paraguai em 1813; Uruguai em 1815; Chile em 1818; Peru e México em 1821; Bolívia em 1825 (POMER, 1981). O Brasil representa caso singular, uma vez que não houve propriamente revolta e sagrou-se independente com sistema de governo monárquico constitucional.

Assim, abriu-se espaço para o progressivo controle dos Parlamentos sobre o Governo, especialmente, no que diz respeito ao sistema tributário e aos orçamentos anuais, esses preconizados como instrumento de controle político. Firmam-se daí os preceitos e as regras – sejam procedimentais na técnica legislativa, sejam na execução – fundados como princípios orçamentários clássicos, num período da história do pensamento econômico em que protagonizavam o *laissez-faire* da economia clássica e o Estado liberal mínimo.

No Brasil, esse processo de redistribuição do poder, com proeminência do Poder Legislativo na consolidação dos princípios orçamentários clássicos, se intensificou no período que seguiu após o golpe militar sofrido pelo Império, a bem da formação de uma república oligárquica.

Esse período foi marcado pela obediência quase como dogmática aos princípios clássicos (tanto que foram entalhados nas Constituições e nas leis). Era, portanto, imanente ao orçamento público ser universal, uno, especificado e anual. Qualquer transgressão era vista como arbitrária e atentatória às boas práticas orçamentárias. “Serviam [...] êsses princípios para assegurar a manutenção das funções governamentais dentro da estreita bitola que lhes era demarcada para impedir que os governos interferissem no mundo dos negócios, em cuja esfera de atividades lhes era vedado o ingresso.”, comenta Silva (1954, p. 3-4).

Afligido, em 1929, por evento cíclico substantivo, o modelo liberal de economia clássica sofre uma dura ruptura, sendo inclusive tido como causa – pela falta de regulação dos mercados – a Grande Depressão por que passaram os Estados Unidos na década de 1930, com quebra em massa de empresas, crise no sistema bancário e miríades de desempregados famintos nas ruas. A resposta para a crise de superprodução vem das ideias de John Maynard Keynes, que se opunha aos preceitos da economia clássica.

Como efeitos concretos, a intervenção nos mercados passa a ser a tônica da atuação do Estado. Nos Estados Unidos, o New Deal implementou medidas como: controle sobre o sistema bancário; construção de obras de infraestrutura, tais como hospitais, estradas, aeroportos, barragens e pontes, e a conseqüente criação de empregos; estipulação de um salário mínimo; criação de previdência social e garantias de assistência social; criação de agências reguladoras; e, entre outros, o incentivo à fundação de sindicatos (LPIETZ, 1991). Flávio Limoncic assim sintetiza:

“Com o New Deal, portanto, iniciou-se a tensa construção do pacto entre Estado, trabalho organizado e capital, ou **regulação fordista keynesiana do capitalismo** que, no pós-guerra, fundamentaria o peculiar Estado de Bem-Estar americano e o longo período de prosperidade que se estenderia até fins dos anos 1960”. (LIMONCIC, 2003, grifos nossos).

No Brasil, predominantemente agrícola até então, o movimento foi semelhante. A intervenção na economia foi marcada pelo investimento em educação e saúde públicas (o Ministério da Educação foi criado em 1930) no Estado Novo de Getúlio Vargas; pelo desenvolvimento da indústria de base, que daria apoio aos demais setores, por meio da fundação de empresas estatais, tais como Companhia Siderúrgica Nacional em 1941, Companhia Vale do Rio Doce em 1942 e Companhia Hidrelétrica do Vale de São Francisco em 1945; e pela Política de Substituição de Importações, na qual se davam incentivos para produzir internamente os produtos importados. Esse processo se intensifica com a deflagração da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), na medida em que se mingua a oferta estrangeira de produtos manufaturados e se aquece a demanda externa por produtos primários, como borracha e minérios metálicos, por exemplo. A política econômica aplicada no Brasil fundamentada na doutrina keynesiana permaneceu ativa nos governos que sucederam o pós-guerra – a construção de Brasília é um exemplo emblemático – e perdurou até 1973, com o longo período de prosperidade interrompido pelos choques do petróleo.

O Estado, durante essa fase de expansão de gastos, assume as funções de provedor de bens e serviços; de tutor da saúde, da educação e da previdência públicas; promotor do pleno emprego; e de estabilizador econômico, por meio do orçamento público. Nesse contexto, princípios orçamentários clássicos não se coadunam com o novo estado de coisas, abrindo-se espaço para sua relativização ou mesmo para propositura de novos princípios. Torna-se “necessária a revisão dos princípios orçamentários tradicionais e seu ajustamento à moderna concepção do orçamento público”, corrobora Silva (1954, p. 5). Assim o autor detalha que esse ajuste ou teste de validade “consistiria em dar aos princípios orçamentários uma outra significação que não chocasse com as novas funções que o orçamento público era chamado a desempenhar, ou mesmo em abandoná-los ou rejeitá-los, se e quando incompatíveis com tais funções.”

Ao reconhecer a relativização – retratada nesse período – dos princípios fundamentais clássicos concebidos pela Ciência das Finanças, Julien Laferrière e Marcel Waline fazem, em obra publicada em 1952, forte oposição à nova escola:

O direito orçamentário atravessa atualmente uma crise profunda, no sentido de que todos os princípios admitidos desde 1816 para a elaboração e a execução do orçamento do Estado são objeto de discussão: ou são contornados ou postos de lado deliberadamente, havendo mesmo uma escola de inovadores que prega esse abandono, difundindo idéias segundo as quais êsses princípios, que se haviam tornado tradicionais, já estariam ultrapassados e cuja observância seria hoje mais prejudicial que útil. (LAFERRIÈRE *et* WALINE *apud* SILVA, 1954, p. 11-12).

Segundo Silva (1954, p. 12), Angelos Angelopoulos considera necessário um rompimento com os princípios dominantes no passado ou, pelo menos, um reajustamento desses princípios frente às condições do mundo contemporâneo. Para Angelopoulos, “o orçamento do Estado não é mais o ato pelo qual são previstas e autorizadas as despesas [...], mas tem uma missão mais larga que visa a assegurar o pleno emprego, a mobilizar as forças econômicas inativas e a contribuir assim para o aumento da renda nacional e elevação do nível de vida.” (ANGELOPOULOS apud SILVA, 1954, p. 12).

Conforme descrito, percebe-se uma reorientação do pensamento econômico concernente ao setor público, a partir de 1930, e a conseqüente reformulação dos princípios orçamentários clássicos, a partir da qual se pode elencar uma segunda geração de princípios aplicados às finanças públicas, alguns dos quais se discorrerá adiante.

3.1 Princípio da não afetação de receitas

Diferentemente dos demais princípios clássicos – que, mediante o controle sobre o orçamento, se traduziam em controle político do Legislativo sobre o Executivo –, o princípio da não afetação de receitas é marca da fase de expansão do papel do Estado e se presta a conferir flexibilidade ao programa de governo, num momento em que, conforme comenta Silva (1954, 9.26), a dilatação do rol de encargos do Estado e a diversificação de suas funções vieram demonstrar que seria preferível estabelecer um sistema que permitisse utilizar a receita geral para atender indistintamente a quaisquer despesas do Estado.

Conforme Silva supõe:

ao contrário dos princípios da universalidade e da unidade formal do orçamento, parece que a regra da não afetação de receitas não constituía, nos primórdios do direito orçamentário, uma reivindicação do Parlamento. Este preferia mesmo conceder ao soberano o direito de cobrar impostos para atender especificamente a certas e determinadas despesa, com o que se tornaria mais fácil evitar o arbítrio real na aplicação dos recursos públicos. (SILVA, 1954, p. 26)

O princípio, embora seja uma orientação para o não bloqueio de receitas de modo geral, faz mais sentido quando restrito a impostos, uma vez que, na visão de Jèze *apud* Silva (1954, p. 27), a regra da não afetação de receitas nunca foi estritamente observada, pois “ela não se aplicava ao produto dos empréstimos, considerados estes como expressamente autorizados para atender a determinadas despesas extraordinárias como o financiamento da guerra ou de obras públicas”. Igualmente, não se presta razão aplicar a regra a ingressos provenientes de taxas e

contraprestações a serviços divisíveis prestados pelo Estado, sem mencionar a figura do preço público, cobrados por serviços públicos de natureza comercial ou industrial, organicamente ligados à respectiva exploração, assinala Silva (1954, p. 27).

Levando o oposto da regra ao extremo, um dado orçamento excessivamente vinculado – além de conter risco de não comportar o financiamento de serviços de caráter geral, públicos no conceito, e indivisíveis, tais como: defesa nacional, segurança pública, justiça, administração das relações exteriores – poria em xeque a governabilidade do mandatário executivo, uma vez que não haveria margem orçamentária para investimentos em infraestrutura ou para projetos e atividades de interesse público. Nessa linha, a modalidade de receita hábil para financiar os bens públicos e os programas de governo são os impostos, aos quais a aplicação da regra de não afetação se mostra conveniente à boa administração das finanças públicas.

No entanto, inúmeras exceções são admitidas no equilíbrio de forças entre Executivo e Legislativo diante de circunstâncias, sejam cíclicas da economia, sejam de tutela de direitos ou de empreendimentos considerados essenciais, sejam de calamidade pública. Silva (1954, p. 27) aponta como hipóteses de exceções ao princípio as garantias de pagamento dos créditos públicos (forma de se obter recursos de grande vulto para obras de monta) e seu serviço de juros e amortizações, com destinação vinculada de parte da receita ou até mesmo da totalidade da arrecadação de determinados tributos. Em outros casos, a continuidade de programas ou empreendimentos governamentais – que necessitem perdurar por vários exercícios financeiros – é elevada a tal importância que o Governo é capaz de admitir o sacrifício de impostos livres de vinculação, no afã de garantir sua integral execução, mesmo diante de instabilidade dos governos e das oscilações da conformação política do período. Motivos de calamidade pública também impunham a afetação de receitas, como se extrai do §3º, do art. 177, da Constituição de 1934: “ Os Estados e Municípios compreendidos na área assolada pelas secas empregarão **quatro por cento da sua receita tributária, sem aplicação especial**, na assistência econômica à população respectiva. ” (Grifo nosso).

Além dessas, o conceito pós-liberal ampliado de previdência e seguro social, que impõe a arrecadação de parcela substancial de contribuições para a seguridade social, e ainda a utilização do orçamento na função de instrumento de estabilização macroeconômica – com vinculação de impostos para implantar política fiscal compensatória – representam relevantes exceções à orientação do princípio. A respeito disso, discorre Silva:

Essas e outras causas deram origem a muitas e frequentes violações da regra de não afetação de receitas. Embora justificadas e justificáveis, muitas vezes, por motivos relevantes de ordem social, **tais violações podem ocasionar sérias dificuldades a**

uma boa administração financeira e comprometer uma das finalidades básicas dos orçamentos públicos: distribuir o produto da receita do Estado para atender às necessidades coletivas, com base em hierarquia dessas necessidades de acordo com uma escala de prioridades. Como essa hierarquia e essa escala não são imutáveis e estão sujeitas a frequentes e profundas variações, o compromisso prévio, e por período longo e indeterminado, de substanciais parcelas da receita pública tirará do orçamento uma de suas mais importantes funções políticas e sociais. (SILVA, 1954, p. 29, grifos nossos).

Depreende-se, assim, que, embora comporte exceções justificáveis, o princípio indica caminho a ser seguido para a boa gestão dos recursos públicos pelo mandatário executivo. Caso haja excesso no descumprimento da orientação da não afetação de receitas, aumentam-se os riscos de o governante não conseguir materializar a agenda política para a qual foi escolhido para execução.

3.2 Princípio da Exclusividade

A introdução em nosso ordenamento do princípio da exclusividade possui motivos históricos particulares, ainda na República Velha, que devem ser examinados à luz do contexto em que foram concebidos e positivados no texto constitucional.

Elencado no texto constitucional de 1988, o princípio disciplina, no §8º, do art. 165, que “[a] lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei”.

Eber Santa Helena aponta correspondências de dispositivos com matérias estranhas ao conteúdo da lei orçamentária no direito comparado, em que “as nossas ‘caudas orçamentárias’ são os *tackings* para os ingleses, os *riders* para os norte-americanos, ou os *Bepckung* para os alemães, ou ainda os *cavaliers budgetaires* dos franceses.” (HELENA, 2003, p. 38-39, grifos no original).

No Brasil, uma peculiaridade da Constituição de 1891, que não permitia o veto parcial, propiciou às leis orçamentárias se tornarem veículos de matérias estranhas ao objeto ao qual se destinam, tendo em vista aproveitar a celeridade de tramitação e a certeza de sua aprovação. O Presidente, então, se via compelido a sancionar o texto com os dispositivos caronistas para não prejudicar a aprovação da lei de meios, mediante o veto total.

Ruy Barbosa chamava as caudas orçamentárias de “orçamentos rabilongos”, que já aprovaram o registro de hipotecas ou alteraram procedimentos para ação de desquite. Como se vê, matérias que passam ao largo do objeto principal da lei do orçamento anual. Pior, os

dispositivos acoplados continham comandos de caráter permanente, geral e abstrato, no entanto, a lei orçamentária é, por natureza, temporária, específica e concreta. Não era juridicamente congruente a compatibilização de dispositivos de natureza diametralmente oposta.

Helena (2003, grifos nossos) comenta, no entanto, que “a maioria das caudas diziam respeito a autorizações para o aumento do gasto na área de pessoal e custeio da administração, **sem que contivessem créditos próprios**, à época denominadas ‘verbas’”.

Tido como solução para a introdução de dispositivos sem nexos com o orçamento anual, o veto parcial foi introduzido no ordenamento na reforma constitucional de 1926, porém, “passou a ser utilizado na história política brasileira como instrumento de abuso do Poder Executivo, para, vetando palavras isoladas do texto legal, mudar-lhe completamente o sentido, acabando por desvirtuar o projeto de lei” (Bastos *apud* HELENA, 2003, p. 40).

Na reforma constitucional de 1926 inseriu-se também expressamente o princípio da exclusividade em sua formulação clássica, isto é, veda-se, no projeto de lei, a inclusão de matéria estranha à previsão da receita e à fixação da despesa, ressalvadas a autorização para abertura de créditos suplementares e para operações de crédito como antecipação de receita; e a determinação do destino a dar ao saldo do exercício ou do modo de cobrir o déficit.

Nas Constituições seguintes – dos anos 1934, 1937, 1946 e 1967 – o enunciado do princípio se manteve, com pequenas alterações. Na Constituição de 1988 o princípio foi mantido, mas exceção que trata da “determinação do destino a dar ao saldo do exercício ou do modo de cobrir o déficit” foi retirada, pois era regulada pela Lei n.º 4.320 de 1964.

Silva (1954, pp. 32-33), por outro lado, defende que é conveniente a inclusão na lei orçamentária de dispositivos que viabilizem medidas fiscais anticíclicas, tais como aumento ou redução de impostos, modificações na legislação tributária e medidas que disciplinem a realização de certas despesas autorizadas, conforme ocorre em países como Inglaterra e França. Para o autor, a autorização de inclusão dessas medidas não macularia o princípio da exclusividade, no entanto, afirma que, “em virtude da interpretação restritiva que lhe tem sido dada, parece que caímos no extremo oposto”.

Na mesma linha, Helena conclui que o enunciado do princípio da exclusividade – da forma como tem sido praticado – não se mostra oportuno para uma gestão eficaz dos recursos públicos. Assim, o autor explica:

[...] a lei orçamentária **pode e deve conter dispositivos que com ela tenham afinidade, pertinência ou conexão**, nos precisos termos da Lei Complementar n.º 95, de 1998. A concessão de tal faculdade ao legislador prescinde de alteração constitucional, pois, a nosso ver, os termos ‘previsão da receita e fixação da despesa’ envolvem conceitos amplos que, dependendo de interpretação progressiva,

consentânea com as necessidades atuais, não se restringem a quantitativos de dotações orçamentárias.

[...]

As leis de diretrizes orçamentárias apresentam-se como instrumento constitucionalmente adequado à regulação da matéria, nos termos do art. 165, § 2º. Assim, de *lege ferenda*, poderiam conter dispositivo **vedando qualquer preceito na lei orçamentária que não diretamente relacionado às matérias afetas à fixação da despesa e à previsão da receita, excetuadas aquelas que possuam afinidade, pertinência ou conexão no âmbito do direito financeiro** e que, cumulativamente, regulem especificamente os créditos contidos na respectiva lei orçamentária, seus efeitos restrinjam-se ao exercício financeiro regido pela lei orçamentária correspondente, e não criem para o Estado qualquer obrigação adicional de cunho financeiro. (HELENA, 2003, p. 44, grifos nossos).

Tem-se, assim, divergência doutrinária acerca da extensão do princípio, pelo que autores minoritários argumentam que a Lei Orçamentária Anual seria o instrumento adequado a instrumentalizar cláusulas de escape, mediante alterações na legislação tributária, para atender a medidas fiscais anticíclicas, com vistas a atenuar crises.

3.3 Princípio do equilíbrio

O princípio do equilíbrio, tradicionalmente compreendido pela simples equalização contábil entre receitas e despesas, parece raso e até mesmo óbvio, quando comparado à sua versão moderna de sustentabilidade fiscal, com superávits primários. No entanto, a gênese do direito orçamentário brasileiro demonstra que seu enunciado não era trivial.

Nos primeiros anos do Império Brasileiro, o primeiro orçamento geral, aprovado em 1830, veiculava, além das rubricas de receita e de despesa, normas relativas à elaboração dos orçamentos futuros, à instituição de comissões parlamentares para o exame de repartições públicas e à obrigatoriedade de os Ministros de Estado apresentarem relatórios sobre as verbas sob sua responsabilidade – o que, na visão de Eber Santa Helena (2003, p. 44), não aviltaria o princípio da exclusividade. Porém, “com o passar dos exercícios financeiros, as caudas foram se avolumando e extrapolando os limites do razoável”. Segundo o autor, “a imensa maioria das caudas diziam respeito a **autorizações para o aumento do gasto na área de pessoal e custeio da administração, sem que contivessem créditos próprios**, à época denominadas ‘verbas’” (HELENA, 2003, p. 39, grifos nossos). As caudas, portanto, consubstanciavam flagrante transgressão ao princípio do equilíbrio clássico, na medida em que se criavam despesas sem a correspondente arrecadação indicada no orçamento. Abrem-se, assim, oportunidades para déficits públicos e descontrole fiscal.

O remédio veio apenas na Reforma Constitucional de 1926, que proibiu a concessão de créditos ilimitados, no § 2º, do art. 35, da Constituição de 1891. Além disso a Emenda permitiu o veto parcial e inscreveu na Carta Magna o princípio da exclusividade, com a restrição a serviços anteriormente criados:

§ 1º As leis de orçamento não podem conter disposições estranhas á previsão da receita e á despesa fixada **para os serviços anteriormente creados**. (BRASIL, 1926, art. 35, grifos nossos).

No entanto, a prática comum era a criação de novos programas, com suas respectivas despesas, após a edição da lei orçamentária, sem a correspondente indicação das fontes de arrecadação para suportá-las. Sobre isso, Silva (p. 33), em 1954, defende que “mais importante [...] será aplicar, rigorosamente, o que até agora não tem sido feito, a regra constitucional na parte em que proíbe a concessão de créditos para os serviços que não tenham sido criados antes da lei orçamentária.”.

De outra forma, até a edição da reforma em 1926, a solução seria a regulamentação do crédito suplementar. No entanto, o instrumento era utilizado de forma atentatória ao princípio do equilíbrio. Agenor de Roure (1916, p. 165) entende que os créditos suplementares eram “um dos piores inimigos do equilíbrio orçamentário, pelo abuso que d'elle sempre se fez em todos os paizes”.

Em análise dos déficits ocorridos durante o período do Império no Brasil, Roure (1916, p. 220) sustenta que não foram excessivos para um país em formação. Nos 66 anos do Império, o déficit acumulado de 758 milhões de réis compôs média de 11,5 milhões por exercício. Dessa forma, defende o autor:

Esses onze mil e poucos contos não representam a differença para menos entre a receita e a despesa annuaes de um paiz já organizado e sim de um paiz em franca organização, de uma nacionalidade em embryão no anno de 1822 e que se apresentava pujante, forte, civilisada e em pleno progresso no anno de 1889. Esses onze mil contos de *deficit annual*, pela média, representam a criação de todos os serviços publicos que o Imperio legou á Republica; representam a fundação de muitas cidades; representam a construcção de muitas estradas de ferro; [...] representam, em summa, a marcha progressiva de um povo através 66 annos de trabalhos e luctas e o desenvolvimento material e moral de uma nacionalidade em formação. (ROURE, 1916, pp. 219-220, grifos no original).

A ponderação do autor fica mais evidente ao se retirar o custo da Guerra do Paraguai. Entre dezembro de 1864 a março de 1870, a guerra consumiu 614 milhões de réis do Erário Real (DORATIOTO, 2002), isto é, 81% do déficit acumulado no período imperial.

Nos primeiros 25 anos da República Velha, porém, o processo de assunção de novos papéis pelo Estado é visível na trajetória de aumento da despesa pública. O fenômeno não foi expressivo apenas no Brasil.

Agenor de Roure, em artigo veiculado no *Jornal do Commercio* de 29 de julho de 1914, comenta: “O crescimento das despesas não é mal que nos afflija a nós, exclusivamente. É facto observado no mundo inteiro”. (ROURE, 1916, p. 227). O autor exemplifica pelo caso da França, que aumentou suas despesas de 3,3 bilhões para 5,4 bilhões de francos, em 24 anos (1890 a 1914), em boa medida por conta da mobilização militar, mas com expressivos aumentos de despesas civis, à monta de 96 milhões de francos, por ano. Na Alemanha, essa rubrica cresceu de 184 milhões de marcos, anuais, no período. O descompasso entre receita e despesas era constante e crescente. Em 1914, a França apresentou déficit de 800 milhões de francos – equivalente a 480 milhões de réis, ou 1,2% do PIB do Brasil, em 1914 (IPEADATA, Contas nacionais Séries históricas).

No Brasil República, a receita cresceu apenas 160%, em face do crescimento da despesa de 200%, até 1914 (ROURE, 1916, p. 230). Assim, observa-se o fenômeno do crescimento das despesas nas dotações consignadas para algumas pastas, conforme a tabela 1.

Tabela 1 – Crescimento da dotação institucional entre 1904 e 1914, em Réis

| Unidade | Dotação da Lei orçamentária de 1904 | Dotação da Lei orçamentária de 1914 | Dif. % |
|---------------------------------------|--|--|---------------|
| Museu Nacional | 147.673 | 754.808 | 411% |
| Secretaria do Exterior | 216.920 | 773.600 | 257% |
| Bibliotheca Nacional | 201.812 | 570.112 | 182% |
| Secretaria da Viação e Obras Publicas | 315.024 | 773.525 | 146% |
| Instituto de Musica | 182.482 | 434.897 | 138% |
| Escola de Bellas Artes | 124.825 | 287.812 | 131% |
| Archivo Publico | 84.276 | 189.781 | 125% |
| Secretaria do Senado | 351.932 | 753.925 | 114% |
| Thesouro Federal | 1.090.105 | 2.225.215 | 104% |
| Secretaria do Interior e Justiça | 365.603 | 723.173 | 98% |
| Secretaria da Camara | 592.935 | 1.004.953 | 69% |

Fonte: (ROURE, 1914, pp. 231-232, adaptado pelo autor)

O autor, no entanto, pondera que a majoração de despesas deve ser vista como natural, dada a fase de amadurecimento do país. Porém, seu aumento deve ser gradual e limitado ao crescimento da receita, visando o equilíbrio fiscal – ou o que Roure chama de equilíbrio estável:

Não é de extranhar que as nossas despesas augmentem. Paiz novo, em pleno desenvolvimento, precisando organizar o seu progresso, o Brasil tem necessidade de augmentar sempre as suas despesas á medida que progride. Mas, por isso mesmo que é novo, o nosso paiz tem a sua receita ainda pequena e o seu progresso deve ser pautado pelo crescimento da renda, só gastando a mais aquillo que arrecadar a mais em cada exercício financeiro. Não se tem feito isto. Não se tem guardado uma proporção razoável entre o augmento da receita e o augmento da despesa. Dahi o mal que nos affige. Está claro que ninguém tem o direito de exigir saldos no orçamento de um paiz novo. Qualquer saldo orçamentário seria um roubo feito ao contribuinte, cujo sacrificio é exigido para manter o progresso do paiz. O producto dos impostos deve ser applicado no desenvolvimento material e econômico do Brasil: nem se deve promover um desenvolvimento que vá além das forças da receita, nem se pode reduzir esse desenvolvimento ao ponto de haver sobra de receita. No meio termo de um equilíbrio estável é que devemos permanecer. (ROURE, 1916, p. 230).

Dessa forma, vê-se que o princípio clássico do equilíbrio se desenvolve em contexto no qual se entendia majoritariamente pela contenção do tamanho e da atuação do Estado, de forma a manter baixa a carga tributária e franquear ao setor privado a livre atuação de mercado.

3.4 A tendência de crescimento das despesas públicas

Antes de tratar propriamente de equilíbrio fiscal, há que se percorrer a bibliografia sobre as fases do Estado e seu papel em cada uma delas.

Diversos autores observam o processo de mudança de paradigmas iniciado a partir do final do século XIX e intensificado no século XX, período marcado pelo crescimento estrutural de despesas públicas, em proporção do produto, com elevação da carga tributária e aumento da fatia de participação do Estado em praticamente todos os setores econômicos. Esse fenômeno observado globalmente é interpretado sob variados prismas, entre os quais se destacam as orientações clássicas, keynesianas e neoclássicas.

Ao discutir sobre qual dimensão o setor público deveria ter numa determinada sociedade, Adam Smith advoga, na concepção clássica, que o setor público não deveria abarcar mais do que defesa, justiça, obras públicas e relações exteriores. Entretanto, “na segunda metade do século XIX os Governos da Europa Ocidental afastavam-se cada vez mais do ideal de Smith”. (BURKHEAD, 1971, p. 53). Segundo Burkhead, “os Governos exerciam maior número de atividades, assumiam responsabilidades crescentes, intervinham cada vez mais na atividade econômica privada para regulamentá-la”. Uma possível explicação para o fenômeno do aumento relativo do setor público, nesse período, pode ter sido formulada, em 1892, por Adolf Wagner *apud* Rezende (2001, grifos nossos) que afirma: “À medida que cresce o nível de renda em países industrializados, o setor público cresce sempre a taxas mais elevadas, de tal

forma que a participação relativa do governo na economia cresce com o próprio ritmo de crescimento econômico no país”.

Richard Bird, ao testar o enunciado proposto por Wagner, sugere três causas para expansão relativa do setor público: o crescimento das funções administrativas e de segurança; as crescentes demandas por maior bem-estar social, em especial na promoção da educação e da saúde; e a maior intervenção direta e indireta do governo no processo produtivo (BIRD *apud* REZENDE, 2001, p. 21). Giacomoni (2010, p. 8, *passim*) comenta que “as duas primeiras seriam consequências naturais da complexidade que a urbanização e a industrialização trouxeram à vida moderna”, a terceira, por sua vez, teria relação com a função do setor público de fomentador da atividade econômica, mediante a alocação de recursos em obras de infraestrutura, “bem como da ação intervencionista do Estado, concebida para neutralizar certos excessos monopolizadores de parcelas do setor privado”.

A descrita fase de expansão das funções do Estado e o conseqüente aumento da carga tributária encontra abrigo na obra “Teoria das Finanças Públicas”, de Richard Musgrave e Peggy Musgrave, que classificaram as funções do orçamento público em alocativa, distributiva e estabilizadora. O apontamento dessas funções para contornar as falhas de mercado, assim, torna-se doutrina que marca o período de estado de bem-estar social.

3.5 A reorientação para equilíbrio fiscal

Esse longo período de prosperidade e estabilidade econômica do *welfare state* é abalado por sucessivos eventos políticos e cíclicos da economia, durante a década de 1970, entre os quais é possível citar: em 1971 o colapso dos acordos de Bretton Woods, que vigorava desde 1944 (desindexam-se ao ouro as moedas nacionais, passando-se ao dólar americano como moeda de reserva); o amadurecimento da Política de Substituição de Importações dos países de industrialização tardia, em que se inclui o Brasil; a crise energética decorrente dos choques do petróleo de 1973 e 1979 (causadas por conflitos políticos no Oriente Médio); a recessão americana de 1973 a 1975; e a conversão da economia keynesiana, como ferramenta de estabilização, para uma economia monetarista, dotada de instrumentos expansão e contração da base monetária, desenvolvida pela Escola de Chicago.

No Brasil, o milagre econômico da década de 1970 (crescimento médio de 11% a.a.) decorre, em boa medida, dos monumentais investimentos em infraestrutura – como construção da Ponte Rio-Niterói, da Hidrelétrica de Itaipu e da Usina Nuclear de Angra 1 – capitaneados

pelo Regime Militar. Tais empreendimentos estatais não se realizaram sem a captação de volumosas cifras de empréstimos externos.

Entretanto, a forte pressão inflacionária causada pela elevação abrupta dos preços do petróleo; e a fuga de capitais dos países em desenvolvimento causada pelo aumento de tensão política no Oriente Médio; fizeram com que se expusesse a frágil situação de endividamento do setor público brasileiro, mediante a elevação das taxas internacionais de juros. Munhoz (1997, p. 78) comenta que, ao se forçar o Brasil “a transferir adicionalmente para o exterior algo equivalente a 2% da renda global, no pagamento das importações de petróleo, tornou-se impossível conter as pressões inflacionárias que isso introduzia na economia do país”. Quanto ao endividamento, o autor ressalta:

O Brasil, que quando da eclosão da crise do petróleo, em 1973, possuía uma dívida externa líquida de apenas US\$ 6 bilhões — o que equivalia a um ano de exportações —, em 1979 já registrava um endividamento bruto próximo de US\$ 60 bilhões, contando então com reservas internacionais inexpressivas; e em 1982 a dívida saltava para aproximadamente US\$ 100 bilhões, se incluídos os compromissos de curto prazo, correspondendo a cinco vezes as receitas de exportação. [...] Isso forçaria o Brasil, como outros países, a submeter-se às políticas clássicas de ajustamento externo, dentro das regras do Fundo Monetário Internacional. (MUNHOZ, p. 79-80. 1997).

Carlos Longo, citado por Giacomoni (2010, p. 4-5), observa, no Brasil, a diminuição do setor público tradicional – promotor de serviços e bens públicos clássicos como defesa e justiça – e da carga tributária a partir da década de 1970, que corresponderam, em relação ao PIB, a 24% em 1970; a 23,9% em 1975; e a 21,9% em 1980. Por outro lado, nesse período, teria crescido a veia empresarial do Estado, por meio de proliferação de empresas estatais e alargamento do alcance de outras, como a Petrobras. A participação na Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) das Empresas Estatais correspondia a 15,3%, em 1981; 18,2%, em 1982; e 25,9%, em 1983 (OLIVEIRA, 2009, p. 322).

Em acordos com o Fundo Monetário Internacional (FMI), assinam-se Cartas de Intenção, em 1983, para a política econômica, em especial, no que diz respeito aos esforços para atingimentos de metas fiscais. Introduz-se o conceito de Necessidade de Financiamento do Setor Público nominal (NFSP), porém, a explosão do estoque da dívida – decorrente das altas taxas de juro nominais – e o processo inflacionário descontrolado levaram à introdução dos conceitos operacional e primário de medição do esforço fiscal, para avaliar com mais precisão o esforço fiscal para controle de gastos do governo. “ Um conceito que, na verdade, fornece uma medida mais cristalina do ajuste que o setor público terá de realizar em suas contas

para garantir o pagamento, aos seus credores, dos juros de sua dívida”, explica Oliveira (p. 270, 2009).

Munhoz (p.80-81, 1997) comenta o fato curioso de que, ao final da administração militar em 1984, amenizou-se a política de ajustamento, por meio de recomposição de salários do setor público, no entanto, o novo governo que assumiu em 1985 surpreendentemente reforçou o diagnóstico ortodoxo e pressionou ainda mais as taxas de juros. Essa pressão foi passada do setor produtivo para os preços, fazendo com que a inflação apresentasse patamares cada vez mais elevados, exceto nos meses iniciais dos planos de estabilização lançados até 1991 (Cruzado, Bresser, Verão, Collor).

O Brasil então, nos governos Collor e Itamar Franco, seguiu as diretrizes do Consenso de Washington, que preconizava receita de dez medidas, entre elas: privatizações de empresas estatais; abertura comercial; desregulamentação dos mercados; redução de gastos públicos e diminuição do papel do Estado na economia. Segundo Oliveira (2009, p. 271), “as ideias [contidas no Consenso de Washington] passaram a ser dominantes e orientadoras da política econômica do país”. Com o lançamento do Plano Real, 1994, controlou-se a inflação para níveis aceitáveis. Assim, comenta James Giacomoni:

Após várias tentativas de enfrentamento do processo inflacionário crônico, em meados da década de 1990, o Plano Real finalmente conseguiu estabilizar os preços. A estabilidade trouxe, entre seus efeitos, a extinção do imposto inflacionário, importante mecanismo de financiamento das despesas públicas. O reconhecimento de dívidas e de outros passivos provocou o crescimento expressivo da dívida pública nos anos seguintes. Várias crises internacionais atingiram fortemente o país, que foi forçado a aumentar a taxa básica de juros resultando em aumento do endividamento. Ainda que expressivos, os superávits primários praticados nos últimos anos não foram suficientes para atender aos encargos de refinanciamento da dívida. (GIACOMONI, 2010, p. 6).

Entretanto, após conquistar a estabilidade monetária, o Plano Real passou por turbulências no financiamento externo devido a crises que eclodiram em países emergentes (México, em 1994; Sudeste Asiático, em 1997; e Rússia, em 1998). Sem possuir reservas internacionais suficientes para ancorar o câmbio e equilibrar a balança de capitais, o Brasil, em acordo com o FMI, obtém empréstimo de US\$ 41,5 bilhões para fazer face à saída de divisas. Inicia-se, então, a fase do tripé macroeconômico: câmbio flutuante (com forte desvalorização, após sua adoção); equilíbrio fiscal (por meio da geração de superávits primários crescentes); e previsibilidade da inflação por regime de metas. Também por exigência dos acordos firmados com o FMI, realizaram-se ajustes as esferas administrativa (Emenda Constitucional n.º 19, de 1998), tributária (mudanças no regulamento do imposto de renda), previdenciária (EC n.º 20 de

1998). A partir de então, o equilíbrio fiscal passa a ser princípio central, buscado no orçamento público. “[...] o Governo Fernando Henrique Cardoso teve de ajoelhar-se, assim, perante o FMI e transformar o setor público em máquina produtora de superávits primários crescentes e elevados para essa finalidade”, comenta Oliveira (2009, p. 273).

Dentre as exigências do FMI, incluem-se a previsão da meta de superávit primário na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a aprovação de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar n.º 101, de 2000). Albuquerque *et al* comentam que a LRF regulamenta o art. 163 da Constituição Federal, ao estabelecer normas orientadoras das finanças públicas no Brasil:

Dentre os valores que nortearam a elaboração dessa lei está o entendimento de que o almejado aprimoramento da gestão das contas públicas deverá ser obtido mediante introdução de **melhores práticas de gestão**. Especialmente quanto à ação planejada e transparente que possibilite prevenir riscos e corrigir desvios que possam afetar o equilíbrio das contas governamentais. A motivação para a edição da lei foi então a necessidade de **condicionar a ação dos governantes aos limites estritos de sua efetiva capacidade de gasto**, de forma a prevenir déficits fiscais e o consequente descontrole das contas públicas. Em síntese, o foco da Lei de Responsabilidade Fiscal é a **prevenção dos desequilíbrios fiscais**. (ALBUQUERQUE *et al*, 2008, p. 94, grifos nossos).

Assim, observa-se que as transformações pelas quais passou o Estado, do modelo liberal ou ainda mínimo, para o provedor de bem-estar social, tutor de direitos básicos e indutor do desenvolvimento econômico, se refletiram na reinterpretação dos princípios orçamentários clássicos, mediante a formulação de segunda geração de postulados aplicáveis às finanças públicas, que deram respaldo às novas funções que o Estado passou a desempenhar. E não seria diferente na fase de desconstrução do *Welfare State*.

A nova dinâmica das finanças internacionais, globalizada e integrada, exige um modelo de Estado eficiente, tanto operacionalmente quanto financeiramente, além da centralização dos demais princípios em torno da responsabilidade fiscal. Não que se abandonem os princípios procedimentais clássicos, mas esses tendem a ser relativizados diante da imperatividade que o equilíbrio fiscal detém no moderno setor público, com repercussões sobre o crescimento econômico e o bem-estar, como se verá no próximo capítulo.

4 ANÁLISE DA EFETIVIDADE DOS PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS VIS-À-VIS A CRISE DE FINANCIAMENTO ENFRENTADA PELO ESTADO BRASILEIRO

Este capítulo visa discorrer acerca da crise financeira presente, não só na União, mas nos demais entes federativos, desde 2015; algumas de suas possíveis causas; e sua eventual relação com a aplicação dos princípios orçamentários.

4.1 O Pacto Federativo e a prevalência de contribuições sociais na arrecadação federal de tributos

A relevante parcela da arrecadação federal de tributos atribuída às contribuições sociais decorre de remédio administrado para reequilibrar distorções do federalismo fiscal, que se resultou da Constituição de 1988.

Do total das receitas federais, se se retirarem as operações de rolagem da dívida (isto é, somente receitas arrecadadas pelo Governo Federal), tem-se que, em 2016, 53,6% (Tabela 2) se atribuem a contribuições (segundo a classificação tripartite das espécies tributárias), enquanto cerca de um terço é proveniente de impostos, dentre os quais se incluem o IPI e o IR para repartição federativa como se verá adiante.

Tabela 2 – Demonstrativo das Receitas da União – Orçamento Fiscal e da Seguridade Social Jan-Dez/2016

| SUBCATEGORIA DE RECEITAS | RECEITAS REALIZADAS | |
|--|-------------------------|--------------|
| | Valor Nominal (R\$ mil) | % das RC |
| RECEITAS CORRENTES | 1.360.549.861 | 100% |
| Receita Tributária | 458.722.617 | 33,7% |
| Receita de Contribuições | 729.914.699 | 53,6% |
| Receita Patrimonial | 74.106.752 | 5,4% |
| Receita Agropecuária | 21.815 | 0,0% |
| Receita Industrial | 842.485 | 0,1% |
| Receita de Serviços | 40.478.356 | 3,0% |
| Transferências Correntes | 1.162.173 | 0,1% |
| Outras Receitas Correntes | 55.300.959 | 4,1% |
| RECEITAS DE CAPITAL | 1.185.838.305 | |
| Operações de Crédito ² | 1.041.437.075 | |
| Alienação de Bens | 1.234.374 | |
| Amortizações de Empréstimos | 14.310.058 | |
| Transferências de Capital | 66.269 | |
| Outras Receitas de Capital | 0 | |
| SUBTOTAL | 2.546.388.167 | |
| Operações de Crédito - Refinanciamento | 1.041.437.075 | |
| Refinanciamento da Dívida Mobiliária Interna | 1.027.757.765 | |
| Refinanciamento da Dívida Mobiliária Externa | 13.679.310 | |
| TOTAL | 3.587.825.243 | |

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC (Adaptado pelo autor).

Esse estado de coisas, porém, tem origem nas disparidades regionais, na tradição municipalista do País e na intenção, por ocasião da Assembleia Constituinte de 1988, de se reverter a alta centralização de recursos na União, intensificada durante o regime militar. Quanto às razões, a sobrerrepresentação política das regiões menos desenvolvidas (devido ao critério de proporcionalidade temperada de no mínimo oito Deputados Federais e no máximo 70 para cada unidade federativa), disciplinada na Constituição Federal, avultou o mecanismo de compensação por transferências intergovernamentais para Estados e Municípios. Fernando Rezende destaca:

Em 1967, a centralização tributária promovida pelo regime militar tinha por objetivo, entre outros, o de assegurar o apoio político de Estados mais pobres os municípios de menor porte mediante a aplicação direta de recursos do orçamento federal e a participação garantida nos fundos compensatórios então criados [...]. Em 1988, os limites e a natureza da descentralização tributária foram traçados pelos que se beneficiaram do sistema criado em 1967, que, em decorrência da confortável maioria de que dispunham no Congresso, lograram não só alcançar seus objetivos como também ampliar de forma expressiva os ganhos obtidos anteriormente. (REZENDE, 2001, p. 335).

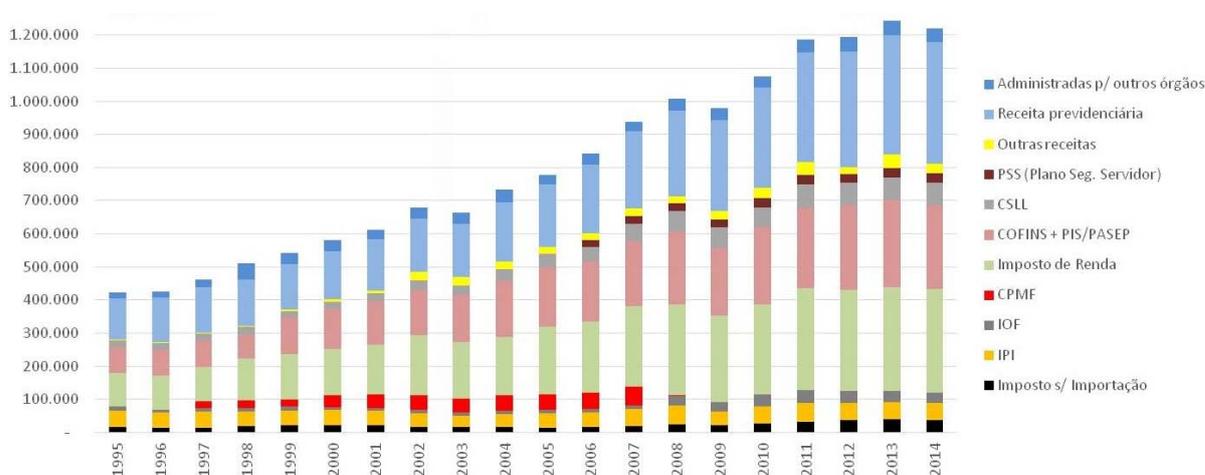
A exemplo, em 1967, o resultado da soma da arrecadação do IR e do IPI contribuía com apenas 10% do seu montante para o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e igual percentual para o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). A Constituição Cidadã de 1988, por sua vez, disciplina a vinculação obrigatória de 21,5% daquele montante para o FPE e 22,5% (majorado para 23,5%, em 2007, e 24,5%, em 2014) para o FPM. Além disso, o texto constitucional reserva mais 3% da soma daqueles dois impostos para fundos de desenvolvimento regional, com aplicação nas regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste.

Na visão de Rezende (2001), “a autonomia financeira pleiteada foi [...] para gastar, [e] não a competência para instituir os tributos necessários ao financiamento do gasto”. O problema reside, portanto, no fato de as transferências intergovernamentais representarem a fonte mais relevante de recursos orçamentários correntes da maioria dos Municípios e de vários Estados, o que causa entraves de ineficiência e de irresponsabilidade no gasto público, dado o baixo incentivo ao controle social, e de desinteresse na instituição e na efetiva arrecadação de tributos de suas respectivas titularidades. O autor, assim, entende que “os Constituintes de 1988 esquivaram-se da tarefa de promover mudanças estruturais profundas no sistema fiscal brasileiro, optando pela via mais fácil de atender aos reclames de descentralização fiscal mediante aumento exagerado das transferências [verticais]”.

Vê-se que dois dos impostos mais representativos para a arrecadação federal apresentam grande percentual de vinculação para transferências constitucionais obrigatórias. Assim, diante

da necessidade de aumentar as receitas da União, no lugar de majorar alíquotas ou base de cálculo desses impostos, adotou-se a tendência de lançar mão da instituição de contribuições sociais e especiais para fazer face a determinadas despesas obrigatórias e destravar parte da receita de impostos para gastos discricionários. A exemplo, tem-se a instituição da CSLL (1989), da COFINS (1991), da CPMF (em 1994 ainda como IPMF) e da CIDE-Combustíveis (2001), além da ampliação do rol de contribuições para o “Sistema S”: Sebrae (1990), SENAR (1991), SEST/SENAT (1993) e SESCOOP (1999).

Figura 1 – Gráfico – Arrecadação do Governo Federal (R\$ milhão) – Valores corrigidos pelo IPCA (dez/2014)



Fonte: Receita Federal do Brasil.

Compreende-se, na Figura 1, a monta representativa das contribuições na arrecadação total. A exemplo, a CPMF (extinta em 2007 ao ter sua prorrogação rejeitada no Senado Federal), em seu último ano, contribuiu com cerca de R\$ 37 bilhões para a arrecadação da União; até 2015, PIS e COFINS somaram R\$ 244 bilhões (19,6% do total); e R\$ 226 bilhões (18,2% do total) se atribuíram a contribuições previdenciárias patronais e dos segurados.

4.2 A Desvinculação de Receitas da União – DRU

A DRU – Desvinculação de Receitas da União – foi estabelecida em 1994 sob a denominação de Fundo Social de Emergência (FSE) na esteira das medidas do Plano Real, "com o objetivo de saneamento do sistema financeiro da Fazenda Pública e de estabilização econômica" (BRASIL, 1994). Assim, os instrumentos que objetivassem a estabilização tinham chancela prioritária, dada a situação calamitosa dos altos índices de inflação vis-à-vis a perda

expressiva de poder aquisitivo dos estratos sociais de renda mais baixa, presentes há mais de uma década. Portanto, o "caráter emergencial do fundo era justificado, à época, pela necessidade de um prazo até que fossem aprovadas as medidas capazes de dar ao governo os meios necessários para que o equilíbrio fiscal fosse exercido em bases permanentes. " (SENADO, 2000).

Prorrogado sucessivamente até 1999 (sob o nome de Fundo de Estabilização Fiscal) o mecanismo de flexibilização de recursos para uso discricionário do Governo (inclusive para garantir o pagamento do serviço da dívida e a formação de superávit primário) é aprovado em 2000 já sob a denominação de DRU e prorrogado em 2003, 2007 e 2011, sob a alegação de que não foram concluídas as alterações na legislação que possibilitariam o equilíbrio fiscal. O percentual de recursos com desbloqueio de destinação, desde o início, se deu com parcela de 20%, até a prorrogação veiculada na EC n.º 93 de 8 de setembro de 2016, que determina a desvinculação de 30% da arrecadação da União por sete anos, conforme segue:

Art. 76. São desvinculados de **órgão, fundo ou despesa**, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) da arrecadação da União relativa às **contribuições sociais**, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social, às **contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas**, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data. (BRASIL, grifos nossos, 2016a).

Assim, as modalidades de receita que, pela definição, são inerentemente vinculadas a determinada despesa (contribuições sociais, CIDE e taxas) ficam livres para serem alocadas como se fossem impostos. Com efeito, diante da escalada – a partir de 2016 – do montante de benefícios a serem pagos pela Previdência Social e a iminência de aprovação pelo Governo de uma reforma, grupos de oposição têm argumentado que o mecanismo da DRU, ao desvincular recursos que originalmente iriam para a previdência, cria quadro de déficit inexistente. No mesmo sentido, juristas têm considerado o mecanismo inconstitucional, por ofender cláusulas pétreas, na medida em que o desvio de finalidade das receitas públicas restringe ou inviabiliza a concretização dos direitos fundamentais sociais. Em artigo sobre o tema, Ingo Sarlet e Fabiana Kelbert afirmam:

a previsão de desvinculação de receitas destinadas ao financiamento dos direitos fundamentais sociais, dotadas de finalidades específicas e que, portanto, devem ser cumpridas, representa um recuo na concretização dos direitos fundamentais sociais. Ademais, a desvinculação de receitas restringe a medida do que é possível em termos de concretização de direitos fundamentais sociais.

Outrossim, é de considerar que as emendas constitucionais que previram a Desvinculação de Receitas da União padecem de inconstitucionalidade, que pode ser reconhecida pela ofensa de importantes princípios constitucionais fundantes do nosso

sistema: a supremacia da constituição, a separação de poderes e a vinculação de todos os poderes estatais aos direitos fundamentais. (SARLET e KELBERT, 2009).

Entretanto, atualmente, a discussão sai do plano jurídico e passa ao econômico, na medida em que se deixa de debater a vinculação ou não dos recursos que custearão a seguridade (precipuamente a previdência social), para se discutir seu montante, que tem trajetória exponencial. Com receitas livres ou vinculadas, no final do dia, o fato é que os recursos destinados a pagar aposentadorias e pensões são retirados da sociedade (em boa medida, extraídos dos consumidores, tendo em vista que PIS e COFINS, que têm fatia relevante na arrecadação federal, incidem “em cascata” no comércio e são representativos na formação dos preços de mercado), constituem grande parcela da carga tributária e são de prestação constitucionalmente obrigatória.

Assim, o Governo se vê limitado em seu poder de agenda, pela compressão das despesas discricionárias, uma vez que mais de 95% dos recursos arrecadados têm destino obrigatório. Vê-se, portanto, que a DRU é espécie de antídoto para situação que os governos pós-Constituinte criaram (e intensificaram), por meio da instalação de estrutura arrecadatória baseada em receitas vinculadas.

O orçamento impositivo (aprovado pela EC n.º 86 de 2015) é marco para a intensificação desse processo, mediante o qual 1,2% da Receita Corrente Líquida – RCL – fica destinado, sob regras específicas, a dotação para execução de emendas parlamentares. É importante ressaltar que não se pode atribuir a grave situação financeira dos entes, isoladamente, à insistência por arrecadar contribuições no lugar de aumentar alíquota de impostos, mas a fatores convergentes estruturais e conjunturais (alguns dos quais serão explanados adiante). Assim, resta configurada a transgressão reiterada, por sucessivos governos, ao princípio da não-vinculação de receitas públicas, que resultou o atual *status quo*, em que o mandatário executivo não vê meios de governar (no sentido de alocar recursos do orçamento segundo a agenda partidária), senão pelo instrumento de desvinculação da estrutura criada.

4.3 Elasticidade da arrecadação em relação ao PIB – Uma inversão inconveniente

A conquista e a expansão de direitos básicos universais – como educação, saúde, previdência e assistência social – previstos na Constituição de 1988 como de prestação obrigatória pelo Estado, são sem dúvida avanços para um estágio de progresso no qual a sociedade, além de poder contar com razoável malha de proteção social, lança condições para

o País figurar entre as nações desenvolvidas. Esses direitos, contudo, não foram acompanhados da definição clara dos meios de financiamento que os garantissem de forma sustentável no longo prazo.

Nas décadas que sucederam a promulgação da Constituição, além das reformas mencionadas em capítulo anterior, tanto a expansão da base de atendidos por aqueles direitos, como a pressão orçamentária exercida pela previdência social, que tem caráter obrigatório, fizeram com que o Estado tivesse de elevar a carga tributária, lançando mão da instituição de contribuições, como visto em seção anterior. Esse aparato arrecadatório se mostrou conveniente à União, num cenário de expansão da atividade doméstica e de melhora na relação de trocas do comércio exterior (elevação no preço das *commodities*, a partir de 2002 até 2008).

Essa conveniência se traduz na elasticidade de 1,16, em média, (acima da unidade) da arrecadação em relação à variação do PIB, no período de 2000 a 2015. Assim, no período analisado, para cada 1% de aumento verificado do PIB, o Governo via sua arrecadação crescer 1,16%, conforme demonstra Livio Ribeiro em publicação do IBRE/FGV de 2016, que identifica quebra estrutural na correlação histórica entre o ingresso de tributos nos cofres públicos e atividade econômica.

Se retratado sob o recorte pré e pós crise global de 2008, o período apresenta, entre 2000 e 2008, forte resposta da arrecadação ao aumento do PIB com elasticidade de 1,68. Por sua vez, no período pós-crise, a elasticidade arrecadação-PIB é praticamente unitária de 0,90, mas já mostrando tendência de inversão, a partir de 2009.

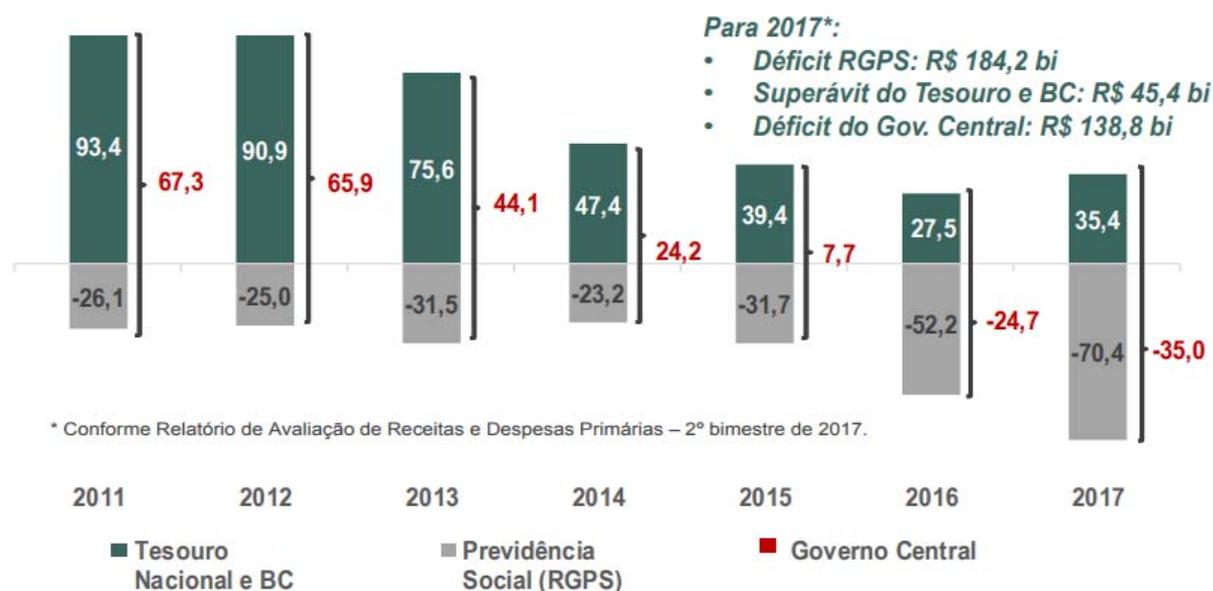
O simples crescimento do PIB já implica resultados positivos para a arrecadação. Entretanto, fatores observados no início da década de 2000 acentuaram a relação favorável ao ingresso de recursos. Inovações na tecnologia do Fisco e o aumento da base tributável – por meio da acelerada formalização da economia – são vetores relevantes para o crescimento mais que proporcional da arrecadação experimentado pelo Governo no primeiro período analisado. O estudo de Ribeiro (2016), no entanto, observa que esses fatores perdem força após a crise global de 2008, vez que “[...] foi um evento de *stress* que mudou a correlação entre as variáveis econômicas em escala mundial, sendo o fato gerador de um novo ‘estado da natureza’ marcado por maior ativismo governamental dentro e fora do Brasil.” (grifos no original).

Além da exaustão desses vetores (formalização da economia e aplicação de inovações tecnológicas pelo Fisco), dentre os elementos que explicam a inversão de tendência para elasticidade arrecadação-PIB no segundo período analisado, citam-se a extinção da CPMF, em 2007 (o Governo deixa de contar com R\$ 37 bilhões que incidiam sobre todas as movimentações financeira, por instrumento arrecadatório com custo praticamente nulo para o

Fisco); já no primeiro governo de Dilma Rousseff, redução de alíquotas de IPI; lançamento de programas de renegociação de dívidas tributárias – REFIS; e diminuição da base tributável, por meio de mudanças nas regras para a arrecadação de tributos das micro e pequenas empresas – Simples Nacional. Para reforçar o sentido tomado no pós-crise, incluem-se entre as medidas contra cíclicas as desonerações de contribuições sociais na folha de pagamento de alguns setores e mudanças na base de cálculo (passa-se a incidir contribuições sociais sobre o faturamento, porém com alíquotas reduzidas).

A situação da receita, assim, anuncia a deterioração estrutural do quadro fiscal a partir do momento em que as despesas continuadas de caráter obrigatório têm crescimento acelerado (e trajetória exponencial) vis-à-vis a arrecadação em franca desaceleração, a partir de 2012. A Figura 2 demonstra a tendência com destaque para o déficit do Regime Geral da Previdência Social.

Figura 2 – Gráfico – Resultado Primário do Governo Central (R\$ bilhão) – Acumulado no ano – Componentes Brasil – 2011/2017 – Valores corrigidos pelo IPCA (maio/17)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – Relatório de Resultado do Tesouro Nacional – Maio de 2017.

Para Ribeiro, não se deve esperar forte retorno das receitas a partir da retomada dos setores da economia:

O acelerado crescimento das receitas observado no pré-crise acabou **por mascarar o caráter estrutural de nosso problema fiscal**, na medida em que a constante pressão por aumento dos gastos públicos era facilmente atendida pelo espetacular desempenho da arrecadação. De volta a uma realidade menos benigna, criou-se um impasse: a pressão por crescentes dispêndios continua (e, em muitos aspectos, foi amplificada pela desaceleração da economia brasileira e pelas escolhas de políticas públicas associadas), mas a capacidade de geração de receitas parece ser, atualmente, muito

menor. Nesse sentido, é recomendável **avaliar de forma conservadora os efeitos de uma recuperação cíclica da economia na crise fiscal que se desenrola**. Se tomada por base a correlação do passado (em especial do período pré-crise), fatalmente ocorrerá uma surpresa negativa na arrecadação quando a economia brasileira se estabilizar e voltar a crescer. (RIBEIRO, 2016, grifos nossos).

Assim, compreende-se que fatores conjunturais (e.g.: superciclo de *commodities* e acelerada formalização da economia) criaram falso cenário fiscal, tanto para expansão de gastos de natureza continuada, quanto para a não intervenção em questões que afetam o equilíbrio fiscal de longo prazo, como a previdência social. Vê-se, portanto, que os motivos apontados nesta seção que levaram a elasticidade arrecadação-PIB para próximo da unidade (0,90) são relevantes, porém não são determinantes isoladamente, para explicar o caminho que o País tomou para chegar à atual crise de financiamento que afeta o setor público em todos os níveis federativos, muito embora não se enxergue aqui propriamente transgressões reiteradas a princípios orçamentários.

4.4 “Pedaladas fiscais” minam a credibilidade do Governo: possível transgressão ao princípio da sinceridade

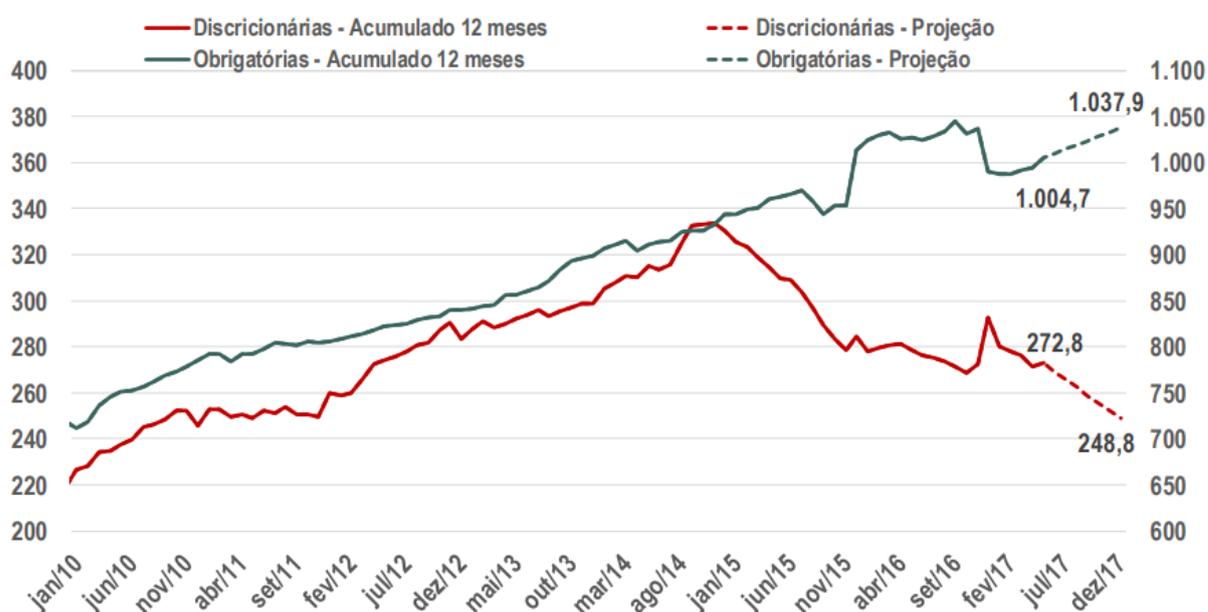
A transparência na gestão financeira constitui alicerce de uma administração pública responsável. A LRF – que marca nova fase na administração do setor público, no que concerne à responsabilização, ao planejamento, ao controle e à transparência – disciplina a publicação de Relatório de Gestão Fiscal, em periodicidade quadrimestral, que evidencia, entre outros dados, as dívidas do ente ao qual se refere.

Dessa forma, para se compreender a real situação financeira e patrimonial de determinada entidade, é imprescindível conhecer com exatidão o tamanho do passivo e das obrigações financeiras e o seu cronograma de desembolso. Nesse contexto, a ocultação proposital de obrigações financeiras, na forma de atraso em repasses a bancos públicos e autarquias (prática que recebeu a alcunha de “pedalada fiscal”), praticada imoderadamente pela Secretaria do Tesouro Nacional, durante o primeiro (2011-2014) e o segundo (2015-2016) mandatos da então Presidente Dilma Rousseff, além de implicar seu impeachment, colocou em cheque a credibilidade do País e foi o pivô de grave crise econômica que ainda perdura.

Além da ocultação intencional de passivos para maquiagem índices de situação patrimonial, a perda de confiança na equipe econômica do Governo Dilma Rousseff se deu também pela administração de preços de mercado, via estatais, e ampliação de gastos discricionários, em período pré-eleições 2014, especialmente, porque, à época, já se tinha conhecimento da prática

das “pedaladas fiscais” e de seu impacto nas metas de resultado primário, o qual já se previa deficitário. O procedimento esperado do Governo seria o contingenciamento de despesas ainda no primeiro semestre de 2014, no entanto, acentuado movimento de aumento dos gastos discricionários, em período de eleições, sugere a intencionalidade no descumprimento das metas fiscais, como pode ser observado no gráfico da Figura 3.

Figura 3 – Gráfico – Despesas do Governo Central (R\$ bilhão) – Acumulado 12 meses – Brasil – 2010/2017 – Valores corrigidos pelo IPCA (maio/2017)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – Relatório de Resultado do Tesouro Nacional – Maio de 2017.

Nessa linha, o exercício de 2014 encerra com déficit primário de R\$ 32,5 bilhões, em contraste com a meta inicial de superávit de R\$ 115 bilhões. Somente em 2015 vieram os contingenciamentos de despesas, a fim de atingir a meta de superávit primário da LDO (R\$ 69 bilhões), entretanto, seria ainda necessário elevar a arrecadação para cumprir a meta. Assim, em ambiente de recessão econômica com queda na arrecadação (vide gráfico da Figura 2) e crescimento das despesas obrigatórias (vide gráfico da Figura 3), o exercício de 2015 fecha com déficit de aproximadamente R\$ 115 bilhões.

Dessa forma, mediante o descumprimento reiterado (e intencional) das metas de superávit primário, perde-se um dos componentes do tripé macroeconômico estabelecido na década de 1990. A consequência da falta de comprometimento do Governo com as contas públicas é sentida em todos os setores da economia do País.

É imprescindível ressaltar que, *pari pasu* ao desenrolar da crise de confiança relativa às “pedaladas fiscais”, o processo de deterioração da confiança no Governo, com as respectivas

repercussões no campo econômico, se deu também, em boa medida, pela deflagração da operação “Lava Jato” pela Polícia Federal, em março de 2014, que apura desvios de recursos públicos, por meio de contratos com empresas estatais, envolvendo agentes públicos (políticos e da administração) do alto escalão do Governo.

Consubstanciada nos relatórios insinceros a respeito das reais rubricas de despesa e dos passivos da União, a perda de credibilidade no Governo desencadeou crise de confiança na economia, com sérias repercussões no mercado financeiro e na economia real. A exemplo, em 2015, pressionado pela fuga de capitais, o câmbio se deprecia a R\$ 4,14/USD; a inflação (IPCA), que já vinha – nos anos anteriores – margeando o limite superior da meta de 6,5% a.a., fecha o exercício em 10,67% a.a.; a taxa Selic, que inicia 2013 em 7,5% a.a., termina 2014 a 11,75% a.a. e rapidamente chega a 14,25% a.a., ali se mantendo por mais de um ano, até início de ciclo de baixa em outubro de 2016; a taxa de desemprego, que nos últimos 10 anos se manteve abaixo dos 7%, inicia trajetória de alta em 2015 e vem experimentar a primeira redução somente em março de 2017 já ao nível de 13,6%.

Portanto, é razoável supor que, dentre as causas que se atribuem à recessão econômica com o desvendar da grave situação estrutural do aparelhamento financeiro do Estado brasileiro, teve papel relevante o descumprimento do princípio orçamentário da sinceridade na condução do orçamento público, seja na previsão irrealista de metas de superávit, seja no abuso de instrumentos de legalidade contestada para aparentar situação fiscal menos grave do que a de fato se verificava.

4.5 Fundamentos de Governança Fiscal no âmbito da OCDE

O histórico das últimas duas décadas das finanças públicas do Brasil foi marcado pela contenção da inflação crônica; pelo robustecimento de mecanismos de responsabilidade fiscal; e pela discussão sobre o aumento da eficiência do gasto público. Essa moderna abordagem de eficiência orçamentária tem sido discutida em plataformas de diálogo, por meio de acordo de cooperação entre o Tribunal de Contas da União – TCU – e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE. O núcleo dessa abordagem passa pelos conceitos de governança (fiscal e orçamentária) no setor público. Para Bijos, essa parceria pode “induzir importantes reformas voltadas à criação de um ambiente institucional mais seguro e favorável

para a gestão fiscal responsável e para o aprimoramento dos processos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.” (BIJOS, 2014, p. 9).

Ao analisar o caso da Comissão Europeia no trato do tema, o autor discorre acerca do tripé sobre o qual se estrutura a governança fiscal dos Estados-membros. Os três componentes são: estabelecimento, em esfera confederativa, de **regras fiscais numéricas** nacionais, as quais fixam limites quantitativos (regras de teto) para agregados, tais como resultado primário e estoque da dívida; **instituições fiscais independentes** (multi-institucionais) para avaliar de forma mais isenta as projeções dos agregados formuladas nas propostas orçamentárias pelo Poder Executivo; e **estruturas orçamentárias de médio prazo** (ou MTEF – Medium-Term Expenditure Frameworks), consubstanciadas em planos que, embora coexistam com os orçamentos anuais, forcem a ampliação do horizonte de planejamento do Governo para o médio prazo, com o estabelecimento de prioridades e metas.

Na realidade do Brasil, o tripé avança timidamente, embora as bases para o seu desenvolvimento já tenham sido lançadas. As regras fiscais numéricas de caráter mais estrutural encontram-se, precipuamente, na LRF, já as regras para outros agregados que são mais dependentes da conjuntura (superávit primário, por exemplo) se encontram nas Leis de Diretrizes Orçamentárias. Segundo Bijos (2014, p. 14), “essas regras têm o importante papel de contribuir para a redução da incerteza sobre o futuro da política fiscal, conferindo maior previsibilidade e estabilidade à gestão das finanças públicas, mediante imposição de restrições fiscais de Estado, aplicáveis a diferentes governos, de variados matizes ideológicos.”.

As regras que estabelecem limites do estoque da dívida ancoram-se, na União Europeia, em percentual do PIB; nos Estados Unidos, em valores absolutos aprovados pelo Congresso; e, no Brasil, em percentual da receita corrente líquida dos Estados e Municípios. Para a União, ainda não se estabeleceu limite de endividamento global, no entanto, vigoram limites de despesa com pessoal.

No entanto, há de se salientar que a ancoragem dos limites de gasto no parâmetro de receita corrente líquida (na forma no art. 2º da LRF), embora pareça logicamente prudente segundo a responsabilidade fiscal, abre espaço fictício para a expansão estrutural de despesas continuadas de caráter obrigatório (por exemplo, despesas com pessoal, previdência social e programas sociais de transferência de renda), na medida em que uma fração da receita corrente líquida apurada em determinado período seria decorrente do bom momento conjuntural ou de evento não recorrente. Essa fração deveria, na verdade, ser excluída da base de cálculo para a determinação dos limites para assunção de despesas perenes.

O mencionado mecanismo fiscal de as receitas darem sinal verde para as despesas, de certo modo, cria armadilha pró-cíclica para o País, uma vez que, de um lado, as regras abrem caminho para o setor público se expandir, quando este deveria recolher sua atuação na economia; e, de outro lado, o Estado se vê limitado no momento em que deveria atuar com expansão fiscal para atenuar os movimentos cíclicos da economia globalizada. Trata-se de limitação legal e fiscal, na medida em que, em momentos de crise, há pouco ou nenhum espaço para aumentar despesas. Caso houvesse esse escape, a solução passaria pela redução de superávit primário ou pela ocorrência de comeditos déficits em ambiente de baixo endividamento geral. Assim concorda Gouvêa (2010), ao afirmar que “os países que adotaram políticas fiscais mais sustentáveis antes de 2008-2009 desfrutaram de maior espaço fiscal durante a crise para estabelecer posturas contra cíclicas e, conseqüentemente, mitigar seus efeitos negativos”.

Uma saída para esse problema seria a efetiva adoção institucionalizada de estatísticas fiscais estruturais, pela qual se expurgam do resultado fiscal os efeitos da conjuntura econômica nacional e internacional e eventos não estruturais e de ocorrência pontual (como, por exemplo, distribuição extraordinária de dividendos de sociedades de economia mista da qual a União detém capital social – com o objetivo de fazer caixa para o controlador – ou o ingresso de imposto de renda e de multa sobre de repatriação de recursos não declarados por contribuintes no exterior). Sobre isso Gouvêa explica:

a decomposição do balanço fiscal entre o componente cíclico e o estrutural constitui um passo fundamental para melhor avaliar e formular a política fiscal. Referenciar as metas fiscais no resultado estrutural das contas públicas reduz o viés pró-cíclico da política fiscal, na medida em que não é exigido das autoridades fiscais cortes dolorosos nos momentos de crise, bem como não é permitido expansões desnecessárias e de baixa qualidade no gasto nos momentos de bonança. (GOUVÊA, p. 7, 2010).

Assim, as regras fiscais numéricas, no Brasil, deveriam incorporar cláusulas de escape para viabilizar a execução de choques fiscais com o objetivo de tornar os ciclos econômicos menos abruptos, com menores repercussões na economia real e no nível de bem-estar do País. Mas, para tanto, os relatórios oficiais devem se ancorar no resultado estrutural, para que haja espaço fiscal a percorrer no período de implementação das medidas anticíclicas.

No que concerne ao segundo fundamento do tripé, as autoridades fiscais independentes, a LRF disciplina no art. 67 a instituição do Conselho de Gestão Fiscal constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, com objetivo de promover, conforme disciplina a Lei, a

harmonização e coordenação entre os entes da Federação; a disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal; a adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal, normas e padrões mais simples para os pequenos Municípios, bem como outros, necessários ao controle social; e a divulgação de análises, estudos e diagnósticos.

O referido conselho ainda não foi instituído nos moldes da LRF, no entanto, Senado Federal, por meio da Resolução n.º 42/2016, criou a Instituição Fiscal Independente – IFI –, que objetiva ampliar a transparência nas contas públicas, mediante quatro funções, conforme segue:

“Art. 1º É criada, no âmbito do Senado Federal, a Instituição Fiscal Independente, com a finalidade de:

I - divulgar suas estimativas de parâmetros e variáveis relevantes para a construção de cenários fiscais e orçamentários;

II - analisar a aderência do desempenho de indicadores fiscais e orçamentários às metas definidas na legislação pertinente;

III - mensurar o impacto de eventos fiscais relevantes, especialmente os decorrentes de decisões dos Poderes da República, incluindo os custos das políticas monetária, creditícia e cambial;

IV - projetar a evolução de variáveis fiscais determinantes para o equilíbrio de longo prazo do setor público.” (BRASIL, 2016b)

Vê-se que a IFI ligada ao Senado Federal, embora não seja dotada da multi-institucionalidade prevista na LRF e preconizada pela OCDE, pretende objetivos muito similares aos do ainda não criado Conselho de Gestão Fiscal e constitui passo importante para a pavimentação do caminho que as instituições públicas do Brasil devem percorrer para praticar a governança fiscal.

O terceiro pilar da governança, MTEF ou estruturas de gasto de médio prazo, tem o objetivo de tornar a programação da despesa mais aderente à política fiscal e às prioridades políticas (consubstanciada no rol de programas de políticas públicas) de médio prazo. Bijos (p. 22, 2014) menciona que segundo o modelo proposto pelo Banco Mundial, o MTEF, enquanto gênero, comporta três espécies representativas de diferentes níveis de maturidade, nesta ordem: “Medium-Term Fiscal Framework” (MTFF) ou “Estrutura Fiscal de Médio Prazo”; “Medium-Term Budgetary Framework” (MTBF) ou “Estrutura Orçamentária de Médio Prazo”; e “Medium-Term Performance Framework” (MTPF) ou “Estrutura de Desempenho de Médio Prazo”. O autor contextualiza o Brasil, ao afirmar que, segundo esse modelo, o País “estaria situado no primeiro nível de maturidade (MTFF), tendo em vista que a LRF conferiu às Leis de

Diretrizes Orçamentárias uma estrutura fiscal de médio prazo (3 anos), centrada no controle da trajetória de dívida e déficit públicos” (BIJOS, 2014). Entretanto, medidas que avancem na dimensão de qualidade do gasto público e de eficiência do Estado ainda precisam ser implementadas para que o País logre alcançar os próximos níveis de maturidade na fundamentação de estruturas orçamentárias e de desempenho de médio prazo.

Compreende-se, assim, a relevância da moderna discussão sobre a governança fiscal e o tripé que a sustenta, para indicar o caminho a ser perseguido pelas instituições, no que concerne o orçamento público e os princípios que devem cercá-lo, na condução do País para as melhores práticas de orçamentação.

4.6 Novos princípios orçamentários propostos pela OCDE

Com o objetivo de orientar e informar os processos e reformas orçamentárias do Estados-membros, a OCDE aprovou, em 2014, 10 princípios aplicáveis à elaboração, à execução e à avaliação de orçamentos públicos. Em sua formulação os princípios trazem a essência de postulados já conhecidos, porém, de forma integrada e com foco nos objetivos da governança orçamentária.

Bijos (2014, p. 22-23) se refere a “governança orçamentária” como “processos, leis, estruturas e instituições postas em prática para garantir que o sistema orçamentário atenda a seus múltiplos objetivos de uma maneira sustentável e duradoura”. Assim, vê-se que os princípios propostos pela OCDE (2014) apontam para o conceito enunciado, conforme segue:

- “1) Os orçamentos devem ser gerenciados dentro de limites fiscais claros, críveis e previsíveis;
- 2) Os orçamentos devem ser estreitamente alinhados com as prioridades estratégicas de médio prazo do governo;
- 3) O orçamento de capital deve ser projetado para atender às necessidades de desenvolvimento nacional, de forma eficiente, efetiva e coerente;
- 4) Os dados e documentos orçamentários devem ser abertos, transparentes e acessíveis;
- 5) O debate sobre as escolhas orçamentárias deve ser inclusivo, participativo e realista;
- 6) Os orçamentos devem apresentar um retrato abrangente, preciso e confiável das finanças públicas;
- 7) A execução orçamentária deve ser ativamente planejada, gerenciada e monitorada;
- 8) Avaliações de desempenho devem ser parte integrante do processo orçamentário;
- 9) A sustentabilidade de longo prazo e outros riscos fiscais devem ser identificados, avaliados e gerenciados de forma prudente;
- 10) A integridade e a qualidade das projeções orçamentárias, do planejamento fiscal e da execução orçamentária devem ser promovidas mediante rigorosa assecuração de qualidade, incluindo auditoria independente”. (OCDE, 2014, tradução sugerida em BIJOS, 2014, p. 23-24).

É importante diferenciar os princípios tradicionais, que se assemelham mais a regras (ao indicar procedimentos estanques), dos novos princípios propostos, que têm identidade de postulados orientadores de conduta. Bijos (2014, grifo nosso) salienta que os novos princípios “se entrelaçam com temas estruturantes, como o da **sustentabilidade das finanças públicas do país**”. O autor sustenta:

enquanto os princípios tradicionais se apresentam mais como declarações específicas e independentes, os princípios de governança orçamentária recebem a chancela de uma organização internacional, a OCDE, e **têm o potencial para se tornar uma declaração crível da boa prática orçamentária**. (BIJOS, 2014, grifos nossos).

Mediante a reunião dos pontos discutidos neste capítulo, tem-se que a atual crise enfrentada pelo Estado brasileiro, em todos os níveis federativos, se deu, em alguma medida, pela inobservância de princípios concernentes às finanças públicas.

5 CONCLUSÃO

Os princípios orçamentários clássicos, formulados como postulados reguladores de procedimentos, foram se consolidando na literatura de finanças públicas conforme amadureciam os Parlamentos dos Estados Nacionais, com vistas a intensificar o controle do Poder Legislativo sobre o Executivo. Os enunciados dos princípios, assim, eram suficientes para atender as exigências de organização orçamentária de um modelo de Estado reduzidos em suas funções e prerrogativas econômicas.

Contudo, mudanças na dinâmica da economia global e eventos geopolíticos impõem mudanças na estrutura do Estado, com implicações na profundidade da relação desse com os cidadãos, e, por consequência, em seu tamanho e impacto no bem-estar da sociedade que o envolve. Com o setor público tendo de administrar cada vez mais funções e serviços, uma segunda geração de princípios passa a ser discutida pela literatura, no sentido de conferir menos rigidez ao orçamento público, em medida necessária para o cumprimento de sua missão nos campos social e econômico. Nesse contexto, verifica-se que a aumento da complexidade nas relações entre setor público e setor privado altera o ambiente de atuação do orçamento público, fazendo-se necessária reorientação de postulados anteriormente tidos como dogmáticos.

Esse processo pôde ser observado novamente, a partir da década de 1970, por ocasião do esgotamento do modelo de Estado providência, desenvolvido no pós-guerra. A partir disso, a integração das economias nacionais em rede mundial de trocas de bens e serviços; os movimentos de abertura das fronteiras nacionais para o fluxo livre de pessoas e de capitais; e a desestatização de setores da economia, com o Estado no papel de regulador inaugura novo ambiente de atuação para orçamento público.

Com o aprofundamento da complexidade desse novo ambiente, a orientação fundamentada no rol dos princípios orçamentários elencados pela literatura, não é suficiente para responder aos desafios das finanças públicas modernas.

No caso do Brasil, diante dos argumentos apresentados no Capítulo 4, conclui-se que a crise financeira enfrentada pelos entes federativos – em especial a União – é proveniente da não resolução de gargalos estruturais, sendo acirrada por eventos conjunturais. Assim, é correto afirmar que princípios orçamentários foram transgredidos (pontualmente e recorrentemente), durante o processo de amadurecimento do Estado, desde a redemocratização, entretanto, não se pode, nessa análise, afirmar que sua inobservância foi suficiente para a deterioração fiscal do

setor público. Vislumbra-se, porém, que os efeitos da crise poderiam ser atenuados ou abreviados, caso se tivessem observado os princípios de finanças públicas.

Como demonstrado, o processo de aparelhamento arrecadatório voltado para as contribuições, nessa análise, enquadrado como descumprimento ao princípio da não-vinculação de receitas, causa dilemas alocativos aos gestores dos recursos públicos, na medida em que as fontes livres para investimentos e para custeio de programas de governo se veem comprimidas pela excessiva vinculação do quadro global de receitas. Observa-se que a consumação da infração ao postulado não tem data definida, ato, lei ou gestão na qual se identifique categoricamente. Trata-se de processo continuado, por várias administrações, apontando para o mesmo sentido de engessamento e, assim, chegou a tal ponto, mediante a existência de reparo de desvinculação de receitas, com força constitucional, devendo ser mantido e intensificado (vide aumento de 20% para 30% na fração desafetada, na EC da DRU mais recente), até que ampla e profunda reforma tributária seja implementada, inclusive com revisão do pacto federativo, firmado por ocasião da Constituinte de 1988.

Em análise da aguda crise econômica à luz do princípio da sinceridade, os efeitos sentidos na dimensão socioeconômica do Brasil são o resultado, em certa medida, da inobservância reiterada e intencional desse princípio que, por ser elementar, extrapola a órbita da orçamentação e das finanças públicas. Sem a confiança no Governo não há previsibilidade para cenários; não há planejamento pelas entidades; não há assunção de riscos pelos agentes econômicos; não há produção de bens e serviços; não há renda; não há geração de empregos. Assim, é patente o desencadeamento da transgressão ao princípio nas várias dimensões econômicas e sociais do País. Sugere-se, desse modo, que a inobservância da sinceridade pelo mandatário executivo, vista na disparidade entre a conduta anunciada e a praticada, foram relevantes (porém não necessariamente determinantes) para o processo de deterioração econômica verificada nos setores privado e público do Brasil.

A crise deflagrada internamente revela problemas na estrutura de gastos obrigatórios da União e nos mecanismos que permitem a expansão de gastos discricionários. Aponta-se, assim, solução conceitual que identifica a real capacidade de o Estado assumir obrigações financeiras de natureza continuada com sustentabilidade. Entretanto, a discussão desse tema precisa ser aprofundada e institucionalizada para sua implementação.

A complexidade do Estado moderno impõe, assim, um contexto integrativo para os princípios orçamentários, que não precisam ser abandonados, mas reorientados aos conceitos de governança fiscal e orçamentária, os quais indicam o caminho para as melhores práticas de condução das finanças públicas.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de. *Gestão de finanças públicas*. 2. ed. Brasília: Gestão Pública, 2008.

BIJOS, Paulo Roberto Simão. *Governança orçamentária: uma relevante agenda em ascensão*. Coleção Orçamento em discussão, n.º 12. Brasília: Consultoria de Orçamentos/Senado Federal, 2014.

BRASIL. *Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926*. Emendas à Constituição Federal de 1891. Diário Oficial dos Estados Unidos do Brasil, Rio de Janeiro, RJ, de 4 de setembro de 1926.

_____. *Emenda Constitucional de Revisão n.º 1 de 1º de março de 1994*. Acrescenta os arts. 71, 72 e 73 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: Diário Oficial da União de 2 de março de 1994.

_____. (2016a). *Emenda Constitucional n.º 93 de 8 de setembro de 2016*. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Brasília: Diário Oficial da União de 9 de setembro de 2016.

_____. *Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, Estados, Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, de 23 de março de 1964.

_____. *Lei n.º 13.414, de 10 de janeiro de 2017*. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2017. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, de 11 de janeiro de 2017.

_____. *Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, de 05 de maio de 2000.

_____. (2016b). *Resolução do Senado Federal n.º 42, de 1º de novembro de 2016*. Cria a Instituição Fiscal Independente no âmbito do Senado Federal. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, de 1º de novembro de 2016.

BURKHEAD, Jesse. *Orçamento Público*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

CRUZ, Ionara Oliveira Cardoso Oliveira. *Orçamento público no Congresso Nacional: uma análise clara e objetiva de um dos temas mais importantes (e complexos) do Legislativo Brasileiro*. Brasília: Ed. do Autor, 2010.

DORATIOTO, Francisco. *Maldita Guerra*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002

GIACOMONI, James. *Orçamento Público* – Edição ampliada, revista e atualizada. 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOUVÊA, Raphael Rocha. *Resultado Fiscal Estrutural: um passo para institucionalização de políticas anticíclicas no Brasil*. 2º lugar no XV Prêmio Tesouro Nacional. Brasília: STN, 2010.

HELENA, Eber Zoehler Santa. *Caudas, rabilongos e o princípio da pureza ou exclusividade da lei orçamentária*. Revista de Informação Legislativa: Brasília, ano 40, n. 159, jul./set. 2003.

JÉZE, Gaston. *Cours de Science des Finances et de Législation Financière Française – Théorie Générale du Budget*. 6. ed. Paris: 1946.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 15. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2011.

LIMONCIC, Flávio. *Os inventores do New Deal*. Tese de Doutorado em História Social, Rio de Janeiro: UFRJ, 2003.

LIPIETZ, Alain. *Audácia: uma alternativa para o século XXI*. São Paulo: Nobel, 1991.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2015.

MUNHOZ, Dercio Garcia. *Inflação Brasileira*. Revista Economia Contemporânea: Brasília, nº 1, jan./jun. 1997.

OCDE. *Draft Recommendation of the OECD Council on the Principles of Budgetary Governance*. Acessado em 27/07/2017, no endereço <<http://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.htm>>. OECD Senior Budget Officials: 2014.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Economia e política das finanças públicas no Brasil: uma guia de leitura*. São Paulo: Hucitec, 2009.

POMER, Leon. *As independências na América Latina*. 12. ed. São Paulo: Brasiliense, 1981

REZENDE, Fernando. *Finanças Públicas*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

RIBEIRO, Livio. *Nota Técnica: Sobre a arrecadação e a atividade econômica*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas/IBRE, 2016.

ROURE, Agenor de. *Formação do Direito Orçamentário Brasileiro*. Rio de Janeiro: Jornal do Commercio, 1916.

SARLET, Ingo Wolfgang e KELBERT, Fabiana Okchstein. *Interpretação constitucional da Desvinculação de Receitas da União*. IV Mostra de Pesquisa da Pós-Graduação. Porto Alegre: PUCRS, 2009.

SENADO, Agência. *DRU começou como Fundo Social de Emergência*. Notícia acessada, em 24/07/2017, no endereço <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2000/02/09/dru->

comecou-como-fundo-social-de-emergencia>, veiculada pela Agência Senado em 9 de fevereiro de 2000.

SILVA, Sebastião de Sant'Anna e. *Os princípios orçamentários – Cadernos de Administração Pública*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1954.