

- Mathias, Gilberto & Salama, Pierre (1983). *O Estado superdesenvolvido*. São Paulo: Brasiliense.
- Mattos, Paulo et al. (orgs.). (2004). Introdução. In: Mattos, Paulo et al. (orgs.). *Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano*. São Paulo: Editora 34.
- Monteiro, J. V. (1990). *Macroeconomia do crescimento do governo*. Rio de Janeiro: PNPE/Ipea.
- Musgrave, R. & Musgrave, P. (1980). *Finanças públicas: teoria e prática*. Rio de Janeiro-São Paulo: Campus-Editora Universidade de São Paulo.
- O'Connor, J. (1977). *USA: a crise do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Osdchaya, Irina (1974). *De Keynes à síntese neoclássica — uma análise crítica*. Lisboa: Prelo.
- Prado, Sérgio (1985). *Descentralização do aparelho do Estado e empresas estatais: um estudo sobre o setor público descentralizado*. Mestrado. Campinas: IE/Unicamp.
- Peltzman, Sam (1976). Towards a More General Theory of Regulation. *Journal of Law Economics*, vol. 19, agosto, pp-211-40.
- Peltzman, Sam (2004). A teoria da regulação econômica depois de uma década de regulação. In: Mattos, Paulo et al. (orgs.). *Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano*. São Paulo: Editora 34.
- Posner, Richard A. (2004). Teorias da regulação econômica. In: Mattos, Paulo et al. (orgs.). *Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano*. São Paulo: Editora 34.
- Przeworski, A. (1995). *Estado e economia no capitalismo*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.
- Ramalho Jr., Álvaro (2006). *Notas sobre o conceito de eficiência na teoria econômica*. Belo Horizonte, mimeo.
- Rego, José Márcio; Mazzeo, Luzia Maria & Freitas Filho, Edson (1986). Teorias da inflação: uma abordagem introdutória. In: Rego, J. M. (org.). *Inflação inercial, teorias sobre inflação e o Plano Cruzado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Stigler, George J. (2004). A teoria da regulação econômica. In: Mattos, Paulo et al. (orgs.). *Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano*. São Paulo: Editora 34.
- Soboul, Albert (1981). 3.^a edição. *História da Revolução Francesa*. Rio de Janeiro: Zahar.

CAPÍTULO 2

O orçamento público: origens, papéis e gestão*

1. Introdução

A ANÁLISE desenvolvida no Capítulo 1 sobre a evolução e os papéis do Estado na economia teve o propósito de demonstrar que, de acordo com as tarefas que lhe são atribuídas historicamente, deve ele dispor de um determinado montante de recursos para desempenhá-los. A dimensão que estes podem assumir e as forças que governam a distribuição de seu ônus entre os membros da sociedade, questões insatisfatoriamente tratadas pela teoria convencional das Finanças Públicas, têm profundas implicações não somente pelos impactos que podem acarretar para o aparelho produtivo como também pelos efeitos que engendram na órbita da distribuição. Assim, qualquer tentativa de avaliar os impactos macroeconômicos e sociais da política fiscal, não pode deixar de investigar: a) os mecanismos e instrumentos de que ele dispõe para obtenção desses recursos; b) a forma que assumem as relações entre o Estado e a sociedade, que conferem ao primeiro o poder de extração de recursos, com a anuidade da segunda; e c) os princípios que norteiam a distribuição do ônus que a tributação representa para os membros que compõem a sociedade.

Stricto sensu as receitas públicas do Estado moderno provêm fundamentalmente de duas fontes: 1) da exploração de seu patrimônio e das atividades de suas empresas, resultantes do desempenho de seu papel de Estado-empresário; 2) da tributação imposta à sociedade. Podem-se apontar, ainda, outras fontes de receitas resultantes, por exemplo, do exercício de seu poder de polícia, como as decorrentes da cobrança de multas, que não se classificam como tributos ou, ainda que raras, as referentes às doações que são recebidas pelo governo, seja por residentes do país, seja pela ajuda financeira a ele prestada por outros governos.

Lato sensu costumam-se incluir no rol das receitas, os empréstimos (ou dívidas) realizados pelo setor público, na forma de títulos ou contratos, à medida que eles configuram **entradas** de recursos nos cofres públicos. Embora pela sua importância no financiamento do setor público e pela sua crescente participação nos sistemas financeiros modernos, tal instrumento mereça análise detida de suas implicações macroeconômicas, não pode ele ser considerado uma receita propriamente dita do setor público, mas uma alternativa de financiamento de seus gastos em face da insuficiência de recursos próprios para materializá-los. O fato é que, embora se possa identificar uma diversidade de fontes de onde se originam as receitas públicas, são predominantes as que se vinculam ao Estado-empresário e à tributação.

Ambas são de natureza distinta, sendo, portanto, diversos os efeitos por elas engendrados sobre a produção e a distribuição. As receitas provenientes da atividade empresarial do Estado não constituem ônus para a sociedade — a não ser nos casos em que o governo tenha de lançar mão de recursos fiscais para viabilizar sua implantação ou cobrir eventuais prejuízos que elas apresentem — mas afetam, geralmente de forma positiva, a riqueza gerada no país, contribuindo para a valorização do capital em geral, uma vez que de ordinário se trata de empresas que fornecem matérias-primas e bens intermediários para o setor privado a preços subsidiados.

A atuação empresarial do Estado foi de grande importância, notadamente nos países de industrialização retardatária do final do século XIX, para suprir as demandas do sistema por infraestrutura econômica e capital social básico e destravar os óbices que impediam o curso mais suave da acumulação. Nos países menos desenvolvidos, este papel ganhou dimensão ainda maior, no século XX, pois, diante de uma burguesia fraca financeiramente, a ele foi atribuída a responsabilidade pelo alargamento, avanço e consolidação das bases do capitalismo. Este quadro começou a ser desmontado com o avanço das ideias liberais e ganhou força a partir da década de 1980, quando um vigoroso processo de privatização das empresas estatais, respaldado na tese sobre a necessidade de encolhimento do Estado tornou-se dominante no mundo capitalista e disseminou-se, ideologicamente, no mundo em desenvolvimento, reduzindo expressivamente o plantel das empresas estatais no setor produtivo.

Já a tributação, que significa a extração de recursos do setor privado pelo Estado para o financiamento de seus gastos previstos no espaço orçamentário, não somente tem implicações que podem ser perversas para o funcionamento do aparelho produtivo, se não forem observados determinados princípios relativos à sua neutralidade e à capacidade da economia de suportar o peso de sua incidência, como representa ônus direto para a sociedade, podendo afetar, de forma positiva ou negativa, a estrutura de distribuição de renda prévia à sua cobrança.

A análise que é feita, em seguida, contempla apenas a área de atuação do Estado que ocorre dentro do espaço orçamentário, onde se avalia o significado e as origens da peça orçamentária e os determinantes e implicações para a economia e a sociedade das receitas e dos gastos estatais, seu papel como instrumento de política econômica — e de planejamento — e sua importância para a valorização do capital em geral e para a reprodução do sistema.

2. O espaço orçamentário

2.1. Origens, conteúdo e papéis do Orçamento Público

Costuma ser de indiferença, de maneira geral, a atitude que os cidadãos adotam em relação à elaboração e ao processo de negociação da peça orçamentária entre os poderes Executivo e Legislativo. Envolto em números aparentemente frios e contendo tecnicidades muitas vezes indecifráveis para o cidadão comum, o Orçamento Público, onde estão dispostas as receitas e os gastos administrados pelo Estado, parece uma figura de ficção que somente interessa e é inteligível para os que são responsáveis pela sua elaboração/aprovação/execução. É nessa arena, entretanto, que são tomadas decisões sobre os objetivos de gasto do Estado e dos recursos necessários para o seu financiamento, que afetarão, para melhor ou pior, a vida dos cidadãos. Vejamos essa questão mais de perto.

Nas finanças públicas, o Orçamento constitui, *stricto sensu*, a peça mediante a qual se administram as receitas, as despesas e a dívida dos poderes públicos. Como todo instrumento, é ele também determinado historicamente, tendo assumido em diferentes períodos, papéis e feições distintas. No período liberal, por exemplo, prevaleceria entre economistas e financistas, a opinião de que a obtenção de um **Orçamento Equilibrado**

— situação em que as receitas não são inferiores às despesas — constituía um indicador inquestionável de boa e sadia administração financeira.

Todavia, as adversidades econômicas resultantes da crise de 1929 e a difusão e aceitação das ideias keynesianas sobre o papel do Estado na economia, provocariam uma ruptura com essa concepção e o **Orçamento**, de simples peça de escrituração contábil, assumiria o importante papel de poderoso instrumento de política econômica, manejado quer para amortecer as flutuações cíclicas da economia, ao ser direcionado para influir sobre o nível de investimento e de emprego, quer para combater as oscilações do nível de preços e mesmo para promover melhor distribuição de renda.

Como se percebe, o Orçamento teria evoluído, nesta breve incursão histórica realizada, de mera peça de escrituração contábil para importante instrumento de política econômica, transformando-se, também, em elemento indispensável para o processo de planejamento. Essa sua funcionalidade instrumental oblitera, entretanto, as relações sociais e políticas que estão envolvidas na definição dos objetivos de gastos e receitas do Estado, colocando, com isso, uma cortina de fumaça na dimensão política da peça orçamentária.

Na verdade, a decisão sobre os objetivos de gastos do Estado e a definição sobre a origem dos recursos para financiá-los obedecem a critérios não somente econômicos, mas predominantemente políticos, espelhando a direção tomada na sua definição e a correlação das forças sociais e políticas atuantes na sociedade. É aqui que reside a feição política da peça orçamentária, no seio da qual se travam os embates entre os representantes das classes e de suas frações para definir a direção e a forma de ação do Estado, ao mesmo tempo que se transforma ela em importante instrumento de controle que a sociedade possui sobre o Executivo, por meio de seus representantes políticos. Não por outra razão Baleeiro afirma que:

A origem do orçamento não se prende a elucubrações de técnicas nem à preocupação de racionalizar a máquina financeira. Uma pequena e multissecular cadeia de lutas políticas tornou a elaboração orçamentária indispensável ao equilíbrio dos interesses antagônicos em volta do poder (1978, p. 398).

Os estudos que tratam da origem do orçamento público costumam identificar seu embrião no art. 12 da Carta Magna da Inglaterra, promulgada pelo rei conhecido como João Sem Terra, em 1215, conforme mostra Giacomoni (1992, capítulo 3), onde se estabelecia que

Nenhum tributo ou auxílio será instituído no Reino, senão pelo seu Conselho Comum, exceto com o fim de resgatar a pessoa do Rei, fazer seu primogênito cavaleiro e casar sua filha mais velha uma vez, e os auxílios para esse fim serão razoáveis em seu montante.

Na verdade, este artigo, que é considerado, ao mesmo tempo, como o nascedouro do imposto consentido e embrião do orçamento público, não foi resultado da “livre” vontade do rei, mas fruto das exigências e pressões feitas pela nobreza feudal para limitar o seu poder na cobrança de impostos, em reação à infrutífera tentativa por ele feita, à época, de deles exigir maior contribuição para cobertura de suas despesas. Enfraquecido, o rei viu-se instado a promulgar a Carta Magna e fazer concessões à nobreza, à igreja e às cidades, condicionando a cobrança de novos impostos à sua aprovação pelos órgãos de representação política da época.¹

Obliterado pelo absolutismo, este pequeno ensaio de legitimação do imposto e de controle das finanças do rei, as quais se confundiam, como visto no capítulo anterior, com as do reino (do Estado), seria retomado com maior vigor quando os pesados encargos impostos a seus súditos, na forma da cobrança de tributos e de tomada compulsória de empréstimos, conduziram à deflagração da Revolução Inglesa de 1648, que culminou com o julgamento, a condenação e decapitação do rei Carlos I e com a confirmação, pelo Parlamento, da legitimidade do imposto apenas quando aprovado pelo órgão de representação política.

¹ A Carta Magna (na verdade, uma declaração de direitos) foi assinada pelo rei João da Inglaterra (1199-1216), dito João Sem Terra, irmão de Ricardo “Coração de Leão”, em 15 de junho de 1215, perante o alto clero e os barões do reino, e além do compromisso com ela assumido pelo rei de só cobrar impostos e decidir sobre questões de guerras consultado o “Conselho de Nobres”, incluiu o direito de locomoção e de permanência dos cidadãos no reino (o direito de “ir e vir”), sendo também considerada precursora do instituto do *habeas corpus*, no campo jurídico.

Esta representou, contudo, apenas mais uma etapa na longa marcha desse processo, que somente seria concluído em 1688, com a eclosão de uma nova revolução inglesa, conhecida na literatura como "Revolução Gloriosa", que consolidaria o princípio do consentimento do tributo e estabeleceria, de forma definitiva, a separação entre as finanças do rei e as do Estado, dando início à estruturação de mecanismos para exercer o controle também de seus gastos. Os aperfeiçoamentos que gradualmente foram sendo introduzidos nestes instrumentos de controle das finanças do Estado, pelos representantes políticos da sociedade, conduziram, em 1822, à aprovação, pela primeira vez, no Parlamento inglês, da peça que atualmente conhecemos como orçamento público, com a qual se passou a fixar e a autorizar, em cada exercício, não somente a receita, mas também a despesa do Estado.

Da mesma forma que ocorreu na Inglaterra, foram as resistências políticas postas ao poder indiscriminado e arbitrário dos governantes, em geral, à cobrança de impostos e/ou à tomada compulsória de empréstimos, que se encontram na raiz do surgimento de instrumentos de controle sobre o Estado, e, portanto, dos orçamentos públicos. Na França, somente após a Revolução de 1789, que deu fim, com seus desdobramentos, à ordem feudal que predominava e aos desvarios de Luís XVI e Maria Antonieta, é que foi adotado o princípio do consentimento popular do imposto, dando origem ao orçamento para a administração e controle das contas do Estado. Em 1815, como desdobramento dessa iniciativa, passou-se a aprovar a lei orçamentária anual, mas ainda sem maiores detalhamentos das dotações expressas neste documento, o que só viria a ocorrer em 1831, quando o controle parlamentar sobre as finanças do governo se tornou completo. Da experiência francesa, neste campo, surgiram princípios importantes para melhorar o controle das finanças do Estado, pelo orçamento, como os da anualidade, da universalidade e o de não-afetação das receitas, cujo conteúdo se discute mais à frente.

Nos EUA, após a conquista da independência, também motivada pelo excesso de impostos cobrados pelo governo inglês, a instituição orçamentária começou a ser erguida: desde 1802, a Câmara dos Representantes passou a contar com uma Comissão de Meios e Recursos, a qual manteve, até 1865, pleno controle sobre as finanças do governo. A partir daí, com o objetivo de evitar os vícios, desperdícios e corrupção inerentes a

uma administração permanente e centralizada, esse poder foi distribuído entre várias comissões, melhorando a qualidade das decisões e do controle sobre as ações e gastos do governo.

Essa breve incursão à história do orçamento confirma que, na origem, sua criação deveu-se à necessidade de se contar com um instrumento de controle efetivo das ações do Estado, no tocante às suas decisões sobre a extração de impostos da sociedade e sobre a realização de seus gastos, numa época em que a atividade do planejamento governamental, ou seja, do manejo de suas receitas e gastos para atingir determinados objetivos, nem sequer era cogitado, até mesmo pelo desperdício e esterilidade que representavam as finanças públicas para o pensamento dominante.

Destinadas, assim, precipuamente ao sustento do Estado (daí a expressão "Lei de Meios"), as receitas extraídas da sociedade, que passaram a ser administradas por meio do orçamento, fizeram deste um instrumento de controle político e financeiro de suas ações, ajudando a mantê-lo dentro de certos limites então considerados suportáveis para o funcionamento da economia. Somente quando o Estado expande consideravelmente suas atividades no século XX e desloca parte considerável da riqueza produzida para o orçamento e a ele incorpora também a atividade do planejamento para garantir a obtenção de melhores resultados com as suas ações, é que ganha maior força, no seu interior, o processo das escolhas orçamentárias, traduzidas na definição de seus objetivos de gastos, que afetam a equação da distribuição da renda e da riqueza.

De uma arena de controle sobre o montante de receitas cobradas para seu sustento, por meio de registros contábeis de suas contas, este se transforma em importante arena de negociação, na qual se decide como se distribuirá o ônus da tributação entre os membros da sociedade e quem ou quais setores se beneficiarão com sua destinação/uso, em função das prioridades públicas estabelecidas como resultado dos embates que se travam entre as forças políticas representadas nos Poderes Executivo e Legislativo no processo de escolhas dos programas governamentais.

O Orçamento pode ser visto, portanto, como o espelho da vida política de uma sociedade, uma vez que registra e revela, em sua estrutura de gastos e receitas, sobre que classe ou fração de classe recai o maior ou o menor ônus da tributação e as que mais se beneficiam com os seus gastos. É ainda Baleeiro quem afirma revelar

[...] o orçamento [uma] transparência em proveito de que grupos sociais e regiões ou para solução de que problemas e necessidades funcionará precipuamente a aparelhagem de serviços públicos. Por exemplo, se o custo relativo será suportado com mais sacrifício por esses mesmos grupos sociais ou por outros; enfim, a maior ou menor liberdade de ação do Poder Executivo na determinação de todos esses fatos do ponto de vista das regiões, classes, partidos, interesses e aspirações, etc. (1978, pp. 397-8)

Schumpeter, que também percebeu muito bem essa dimensão do Orçamento, escreveria que

As finanças públicas são um dos melhores pontos de partida para uma pesquisa da sociedade, embora não exclusivamente, de sua vida política (Schumpeter apud O'Connor, 1977, p. 16).

2.2. O orçamento nas escolas do pensamento econômico

Para os autores das escolas clássica e neoclássica, o orçamento era apenas um instrumento de controle das contas governamentais, elaborado com o objetivo de conter suas ações — e seus gastos — dentro de limites que não se tornassem disfuncionais para a eficiência do sistema econômico. Prevalencia, portanto, para essa escola, a visão do orçamento como um instrumento contábil, enquanto mecanismo de controle de suas receitas e de sua aplicação de acordo com as finalidades estabelecidas pelos parlamentos, na condição de representantes da sociedade. A obtenção de um *Orçamento Equilibrado*, ou seja, de uma situação em que os gastos não são superiores às receitas, não somente era vista e apontada como virtude do governante, mas também como condição necessária para garantir o equilíbrio do sistema econômico, como foi visto no Capítulo 1.

Para a escola keynesiana, que não vê o Estado como agente passivo, improdutivo, mas como agente capaz, por meio de suas ações, de influen-

ciar o nível, a intensidade e a trajetória da atividade econômica, o orçamento é o instrumento que lhe permite coordenar e planejar suas atividades, visando otimizar seus resultados e alcançar seus objetivos nos campos econômico e social. Mesmo que para isso tenha de operar com um *Orçamento Desequilibrado*, ou seja, incorrendo em déficit público, tal situação seria plenamente justificada para garantir a correção dos problemas do sistema e permitir seu retorno a uma situação de equilíbrio, propiciando as condições para o financiamento dos déficits que foram gerados.

Já para os representantes da escola neoliberal (na perspectiva da *escola pública*) diferem, em relação à visão marxista, os atores que atuam nessa arena, a forma como se articulam e os resultados que são produzidos, como decorrência de sua ação, no tocante à distribuição do ônus tributário, dos gastos públicos e à gestão das finanças, bem como de sua funcionalidade para o sistema. Para o primeiro grupo, os políticos profissionais, que tomam decisões sobre a estrutura das receitas e dos gastos estatais representam *indivíduos* que os elegeram por meio de votos, visando a maximização de suas utilidades por determinados bens públicos, e são influenciados, nesse processo, pela formação de grupos de pressão, *lobbies*, etc., que disputam determinadas políticas públicas, cuja ação, em interação com os objetivos desses políticos — a maximização e garantia de apoios — termina provocando distorções na alocação de recursos, conduzindo a desvios em relação às demandas dos eleitores, à geração de monumentais déficits orçamentários e ao aumento da ineficiência do sistema.

Na visão marxista, que opera com o esquema de classes sociais, os governos agem, segundo Miliband (Miliband apud Przeworski, 1995, pp. 116-8) “no interesse do capitalismo, porque os capitalistas controlam as instituições estatais e as utilizam como instrumentos para a realização de seus interesses”. Para ele, controlando enorme parcela da riqueza, a classe dominante consegue, por seu poder econômico, colocar uma “elite no poder” para defender seus interesses. É essa “elite” — políticos eleitos, funcionários nomeados (a burocracia), juízes, etc. — que vai tomar decisões para preservar e garantir as condições de reprodução do sistema e de valorização do capital, sendo, portanto, altamente funcional para sua existência.

É nessa perspectiva que O'Connor (1977:203) considera as finanças tributárias como uma forma de exploração econômica que requer, por isso, análise de classe. Para ele

[...] cada mudança importante no equilíbrio das forças políticas e classistas é registrada pela estrutura tributária. Dizendo-o de outro modo, os sistemas tributários são apenas formas particulares dos sistemas de classes.

O orçamento não pode ser entendido, portanto, apenas como uma peça técnica e instrumental de política econômica e de planejamento, mediante a qual o Poder Executivo procura cumprir determinado programa de governo ou viabilizar determinados objetivos macroeconômicos. A definição sobre o programa a ser implementado para a sociedade, por intermédio do Estado, implícito no orçamento, ou os objetivos de política econômica a serem atingidos, por afetarem de forma diferenciada os interesses das classes e de suas frações envolvem, necessariamente, negociações entre os seus representantes políticos, tornando-o o canal pelo qual se expressam suas reivindicações, ocorrendo sua aprovação somente quando é obtido o consenso em torno das questões mais polêmicas.

2.3. Tipos, trajetórias e princípios do Orçamento

É importante conhecer os tipos e a trajetória percorrida pelo orçamento desde a sua elaboração até a sua conclusão para se ter clareza sobre as etapas deste processo, sobre o seu significado e sobre os problemas que podem surgir na sua tramitação. De modo geral, os orçamentos podem ser elaborados de maneiras distintas, dependendo dos sistemas de governo dominantes no país. De acordo com Silva (2002), os orçamentos podem, de acordo com essa definição, ser de três tipos: i) *legislativo*, que é o tipo de orçamento utilizado em países de governo parlamentarista, cuja elaboração, votação e aprovação é de responsabilidade do Poder Legislativo, cabendo ao Poder Executivo sua execução; ii) *misto*, que é o tipo de orçamento utilizado como resultado da interação entre os Poderes Executivo e Legislativo na sua elaboração e definição, cabendo ao último sua execução e ao primeiro acompanhar e fiscalizar essa execução; iii) *executivo*, que é o tipo do orçamento praticado em países de regimes autoritários, cuja elaboração, aprovação, execução e controle cabem ao Poder Executivo, mesmo que se atribua ao Legislativo algum papel, que geralmente é decorativo, neste processo.

No caso do *tipo misto*, que é a forma de construção atual do orçamento no Brasil, sua elaboração é atribuição do Poder Executivo, que o define em função dos planos e programas de governo, os quais sofrem a influência dos representantes das classes e de suas frações instalados nos aparelhos do Estado. Em seguida, o orçamento é submetido à aprovação do Poder Legislativo, que possui, nessas sociedades, autonomia para confirmá-lo, rejeitá-lo ou modificá-lo. O seu resultado final dependerá, obviamente, da correlação das forças sociais aí representadas e das alianças e composições políticas estabelecidas em torno de questões mais polêmicas, como, por exemplo, as que se referem à distribuição do ônus tributário e às prioridades conferidas aos gastos públicos.

O orçamento afigura-se, assim, *em princípio*, à peça por meio da qual a sociedade decide, por seus representantes políticos, os objetivos de gastos do Estado e a origem dos recursos para financiá-los e, além disso, à peça por meio da qual ela exerce controle sobre a ação do Estado. *Em princípio*, porque, na *prática da execução orçamentária*, o Executivo pode modificar prioridades que foram nele incluídas, enfatizando umas em detrimento de outras, ou simplesmente não as materializando, no caso de o orçamento ser apenas de caráter autorizativo. De qualquer forma, da leitura de seus resultados (da execução) é sempre possível, à luz das áreas e setores com eles beneficiados, fazer inferências sobre o estágio em que se encontra a estrutura das relações sociais e políticas de uma dada sociedade.

Enquanto peça de controle da sociedade sobre o Estado, há de se ter clareza que o papel do Poder Legislativo não se esgota com a sua aprovação. Após aprová-lo, deve ele fazer um acompanhamento de sua implementação e exigir

[...] demonstração completa e minuciosa de cada tributo e de cada gasto programado, com especificação dos fins e limites para que os parlamentos [e a sociedade] não sejam ludibriados pelos monarcas [ou presidentes e ministros] (Baleeiro, 1978, p. 404).

É também por meio do orçamento que se pode avaliar a situação financeira do governo, fazendo-se cotejo entre suas receitas e despesas. É preciso ter clareza sobre o fato de que ele pode apresentar-se, como resultado da

estratégia da política econômica adotada, ora superavitário, ora deficitário, não significando a ocorrência deste último caso encontrar-se o governo em condições financeiras e fiscais frágeis. Mas se o orçamento apresentar-se cronicamente deficitário, com crescente endividamento público, este pode ser visto como um indicador de que o Estado se encontra com insuficiência de recursos para o desempenho de suas funções, devendo rever/reorientar sua estrutura de gastos e/ou reciclar seus mecanismos de financiamento.

O cumprimento pelo orçamento de seus papéis como instrumento de planejamento, de controle sobre o Estado, etc. exige, em contrapartida, a observância e vigência de determinados princípios (ou regras) que dão consistência e eficácia à instituição orçamentária. Embora sujeitos às injunções históricas e modificações em seus conteúdos, alguns dos princípios que ainda estão contemplados no corpo das constituições modernas, são indispensáveis para possibilitar, ao orçamento, o cumprimento de sua finalidade primordial, que consiste em ser uma peça importante do processo de planejamento e de controle da sociedade sobre o Executivo. Entre estes se destacam:

a) os princípios da unidade, da totalidade e da universalidade, os quais, simplificada e significam que os orçamentos das unidades governamentais devem englobar todas as receitas, de um lado, e todas as despesas, de outro, e serem reunidos e consolidados em uma única peça que permita a avaliação, o acompanhamento e a fiscalização das contas públicas pelos representantes da sociedade;

b) o princípio do orçamento bruto, o qual estabelece que as receitas e despesas devem ser dispostas na peça orçamentária pelos seus valores brutos e não líquidos, visando evitar dúvidas sobre os seus montantes realmente envolvidos;

c) o princípio da anualidade — autorização do orçamento por um período determinado, que geralmente é de um ano;

d) o da não-afetação das receitas, que visa impedir o comprometimento de receitas com o estabelecimento de vinculações para não limitar a autonomia do Estado na definição das prioridades públicas;

e) os da discriminação e especialização, que tem por objetivo deixar claras, e de forma pormenorizada, a origem e a destinação dos recursos orçamentários;

f) o da exclusividade, que restringe o tratamento da lei orçamentária à matéria estritamente financeira, dela excluindo outros dispositivos estranhos à estimativa de receitas e à fixação das despesas para o exercício fiscal; e

g) os princípios da clareza (transparência), da publicidade (divulgação do orçamento) e da exatidão da peça orçamentária, indispensáveis para que a sociedade se inteire e acompanhe os movimentos do Estado na gestão dos gastos públicos.²

Além destes ainda pode ser apontado o **princípio do equilíbrio** — herança clássica que expressa a preocupação dessa corrente com as consequências para a estabilidade monetária de um excesso de gastos sobre as receitas.

Todavia, numa sociedade na qual os ideais democráticos se encontram fragilizados, o Poder Executivo tende a adquirir autonomia em relação ao Legislativo, passando ele, por *motu proprio*, a decidir sobre os destinos do país. Neste processo ocorre, de ordinário, um enfraquecimento ou violação destes princípios pelos governantes, perdendo a peça orçamentária as condições para cumprimento de suas funções, ao mesmo tempo que fica livre o caminho para que o Executivo formule programas de governo que certamente tenderão a beneficiar as frações de classes que lhe dão sustentação política. Segundo Baleeiro

Quanto mais um regime se afasta do ideal do Estado-de-direito, tanto menos o Parlamento decide sobre o conteúdo do orçamento público, sobre a tributação e as despesas (Baleeiro, 1978).

Quando isso ocorre, tudo se passa como se o Estado se corporificasse apenas no Executivo, que passa a constituir a fonte de onde emana todo o poder, e se afastasse da sociedade ao transformar, em peças decorativas ou esvaziadas de seu papel, os demais poderes constitucionais. Reinando soberano, a peça orçamentária passa a refletir, nessa situação, os objetivos do Executivo e de suas bases políticas, deixando de ser um instrumento de controle que a sociedade possui sobre as ações do Estado. Com isso, as

² Para os pontos acima, consultar: James Giacomoni. *Orçamento público*. 4.ª edição. São Paulo: Atlas, 1992.

questões relativas à distribuição do ônus tributário e à destinação dos gastos públicos passam a ser decididas no âmbito do Executivo, impondo ao Poder Legislativo perda de autonomia para influir na sua definição e para desempenhar o seu papel no concerto dos poderes constitucionais. O Executivo se vê livre, assim, para estabelecer, com as forças que constituem suas bases de sustentação, os objetivos a serem perseguidos pela política econômica. Nessa situação, somente ocorrendo mudanças na correlação das forças sociais ou situações que provoquem o debilitamento das bases do autoritarismo, é que se torna possível resgatar o orçamento como uma peça que permita à sociedade, em seus vários segmentos politicamente representados, impedir que os governantes continuem a decidir, como os Deuses do Olimpo, sobre os desígnios da nação.

Esse maior poder de influência do Executivo na feitura e determinação da peça orçamentária não é, contudo, exclusividade de regimes autoritários. Mesmo em sociedades democráticas, a evolução do sistema capitalista, marcado por crises periódicas, guerras e conflitos entre as nações e pela necessidade de intervenção do Estado na economia e na vida social, tendeu, historicamente, a conduzir a uma progressiva concentração de poderes — e de recursos — nas mãos do Estado Nacional e, dentro dele, do Executivo, em detrimento dos demais poderes, enfraquecendo a fórmula idealizada por Montesquieu, na sua obra *O espírito das leis*, a respeito da divisão de atribuições e de equilíbrio entre os poderes constituídos.

Não bastasse esse fortalecimento progressivo do Executivo, ao conduzir à criação de mecanismos legais/institucionais que lhe atribuem maior liberdade e autonomia para tomar decisões sobre várias questões, alterando a equação desse equilíbrio, também as características do próprio processo orçamentário favorecem e reforçam essa tendência. Por ser geralmente de caráter autorizativo — condição que não obriga o Executivo a gastar o que foi aprovado, a não ser no caso de despesas consideradas obrigatórias — é amplo o seu espaço e forte o poder de pressão que detém sobre os parlamentares para ajustar, na sua execução, o orçamento de acordo com os seus interesses e objetivos.

Instrumentos que fazem parte da execução, como contingenciamentos de gastos, abertura de créditos adicionais, empenho, liquidação e liberação de recursos para projetos autorizados no orçamento, transformam-se, nas mãos do Executivo, em mecanismos de pressão e negociação para

impor seus desideratos e submeter o Congresso à sua vontade. Neste caso, em que predomina — ainda que em graus variados — os objetivos do Executivo, a peça orçamentária deixa de traduzir, em sua plenitude, os interesses da sociedade como um todo expressos por seus representantes políticos. Para resgatar este papel, ou um novo arranjo orçamentário-institucional teria de ser construído ou revista a fórmula proposta por Montesquieu sobre a soberania dos poderes para contrabalançar o excessivo avanço do Poder Executivo.

3. O processo orçamentário no Brasil

3.1. A evolução do processo orçamentário no Brasil: 1824-1964

Data de 1824 a primeira exigência de elaboração formal do orçamento no Brasil determinada pela Constituição Imperial deste mesmo ano, após a conquista da independência de Portugal em 1822. Dificuldades na sua implementação, à época, levam alguns autores a considerar, segundo Giacomoni (1992), a Lei de 14/12/1827 como a primeira lei de orçamento do Brasil, embora essa também tenha esbarrado em dificuldades para ser implementada. Por isso, considera-se que, efetivamente, o primeiro orçamento no país somente viria à luz em 1830, quando foram aprovadas a previsão das receitas e a fixação das despesas para o exercício fiscal de 1831. Sua elaboração, de competência do Poder Executivo, e a atribuição de sua aprovação ao Poder Legislativo, o configuram como um orçamento do *tipo misto*, embora se deva considerar que, enquanto predominou o Império no país, o Quarto Poder (o Poder Moderador) dispusesse de condições para fazer prevalecer sua vontade.

No período da República, que se inicia em 1889 com a transformação da forma de organização política do país em uma federação, as formas de elaboração do orçamento vão oscilar de acordo com os regimes políticos que nele se alternam. No período que vai até 1930, marcado por forte influência liberal e descentralização do poder, até mesmo como resposta à forte centralização do período imperial, a elaboração do orçamento determinada pela Constituição de 1891, bem como a fiscalização das contas do Executivo, passaram à responsabilidade do Congresso Nacional.

na República Velha (a política dos governadores conhecida como "café com leite") e durante a ditadura Vargas.

Como instrumento de planejamento, que ganha importância após a Segunda Guerra, a instituição orçamentária não havia evoluído o suficiente para absorver e incorporar este benefício. Com o golpe de 1964 reimplanta-se, no país, o orçamento do *tipo executivo*, tornando-o expressão dos interesses e projetos dos novos donos do poder, impedindo o desempenho de seu papel como arena de negociação, como instrumento de planejamento, também pela conjuntura macroeconômica que se mostra desfavorável para essa finalidade, e como instrumento capaz de revelar a verdadeira situação das contas do Estado, ou seja, até mesmo como instrumento contábil. É o que se discute em seguida.

3.2. O processo orçamentário após 1964

3.2.1. O regime militar e a desfiguração do processo orçamentário

O Brasil, no período compreendido entre 1964-1984, quando vigorou o Estado burocrático-autoritário, constitui um exemplo conspícuo de ocorrência de uma completa desfiguração do processo orçamentário. Seus principais princípios foram violados e/ou obscurecidos, como os da unicidade, da transparência e do equilíbrio, e o orçamento transformado em instrumento funcional para os novos donos do poder viabilizar seus planos e projetos, descaracterizando-o enquanto instrumento de controle do Estado, da gestão de suas contas e de planejamento. Isso por algumas importantes razões.

Em primeiro lugar, porque retirou-se, do Legislativo, o seu poder de decidir sobre matéria orçamentária ao atribuir-lhe o papel meramente decorativo de aprovar ou rejeitar integralmente a mensagem do governo, sem autonomia para modificá-la mediante emendas, o que, na prática, o transformou em um orçamento do *tipo executivo*. Em segundo, porque se esvaziou gradativamente o Orçamento Fiscal, ao mesmo tempo que se criaram outros orçamentos — como o monetário, o das estatais, o do sistema financeiro habitacional, o da Previdência Social, etc. —, cuja aprovação era decidida no âmbito do Executivo, para ele transferindo a

Um orçamento, portanto, caracteristicamente, do *tipo legislativo*, restringindo-se o papel do Executivo à sua execução.

Com a Revolução de 1930 e a acomodação das novas forças políticas, a Constituição de 1934 reatribuiria ao Poder Executivo a competência de sua elaboração e, ao Legislativo, a votação e aprovação de suas contas, configurando um orçamento do *tipo misto*. Com o advento do Estado Novo em 1937 e o mergulho do país em um regime ditatorial que se estenderia até 1945, todo o controle e todas as decisões sobre matéria orçamentária passariam para as mãos do Poder Executivo, que reinaria soberano, neste período, impondo suas vontades à sociedade em vários campos, caracterizando um orçamento, portanto, do *tipo executivo*. A redemocratização do país iniciada em 1945, cujos anseios foram incorporados à nova Carta Constitucional de 1946, reatribuiu ao Poder Legislativo a competência de votar e aprovar as contas do Executivo, que seria responsável pela sua elaboração e execução, reintroduzindo o processo orçamentário do *tipo misto*, no qual Executivo e Legislativo interagem na sua definição.

Essa situação perduraria até 1964, quando um novo golpe de Estado comandado pelos militares instalaria novamente, no país, um regime autoritário, transformando o orçamento numa peça utilizada para viabilizar e materializar seus objetivos como donos do poder, sem terem de prestar contas à sociedade, caracterizando o orçamento, mais uma vez, como de *tipo executivo*. Antes de examinar um pouco mais detalhadamente as características do orçamento vigente até 1988, quando foi aprovada uma nova Carta Magna do país comprometida com os objetivos de redemocratização, após a queda do regime militar em 1985, convém tecer alguns comentários sobre a evolução da instituição orçamentária no Brasil entre 1831 e 1964, à luz dos papéis que lhe são atribuídos.

Enquanto peça instrumental das finanças do Estado, o orçamento no Brasil, no longo período que se estende de 1831 a 1964, desempenhou papéis limitados, podendo-se destacar a de ter servido como registro e administração de suas contas.

Como arena de negociação sobre as suas decisões de gastos, apenas no breve período que vai de 1946 a 1964 essas condições efetivamente existiram, tendo sido nos demais a expressão de interesses mais particulares e localizados que dominavam o aparelho do Estado, como foi no Império,

formando-o em um orçamento do *tipo misto*; ampliou-se o Orçamento Geral da União (OGU), resgatando-se, formalmente, os princípios da unidade-universalidade, incorporando-se, a ele, outras peças orçamentárias antes sob iniciativa exclusiva do Executivo; e criaram-se condições e mecanismos, também formais, para exercício do controle do déficit público, para sua utilização como instrumento do planejamento e para o acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária pelo Congresso. Vale a pena, assim, conhecer mais detalhadamente, as principais peças do novo sistema que surgiu e a dinâmica do processo orçamentário que potencialmente se descortinou.

Quadro 1. Tipos de orçamento praticados no Brasil

Período	Tipo
1831-1891	Misto
1891-1934	Legislativo
1934-1937	Misto
1937-1945	Executivo
1946-1964	Misto
1964-1988	Executivo
1988-	Misto

3.2.1. A moldura orçamentária na Constituição de 1988: recuperando o orçamento como instrumento da democracia, de controle do Estado e de planejamento

São três as peças que passaram a integrar o sistema e o novo processo orçamentário: o Plano Plurianual de Aplicações (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e os Orçamentos Anuais (Lei Orçamentária). Entre elas estabeleceu-se forte interação, uma vez que se determinou que elas fossem compatibilizadas entre si, tendo como referência as prioridades definidas no PPA.

O Plano Plurianual de Aplicações (PPA), que deve ter a duração correspondente ao período de um mandato de governo, e ser encaminhado ao Congresso Nacional até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro presidencial, vigorando, portanto, até o final do primeiro ano da administração subsequente, deve fixar, de forma

responsabilidade pela gestão de expressiva parcela dos recursos públicos, com o que o princípio da unicidade e da transparência orçamentárias viram-se eclipsados.

Na parafernália orçamentária que se estruturou, o Executivo ainda se viu de mãos livres para decidir, à sombra do orçamento por ele próprio elaborado, sobre a distribuição de benesses para setores conjunturalmente em dificuldades que lhe davam apoio político ou para a realização de obras que lhe rendessem dividendos, à medida que detinha pleno controle da administração da dívida pública, outorgada pela Lei Complementar n.º 12, de 1971, com a qual cobria suas necessidades adicionais de recursos sem ter de prestar conta ao Congresso — e à sociedade — de seus atos. O resultado destes vinte anos de arbítrio foi, como mostra a história brasileira recente, um Estado falido, desestruturado institucional e financeiramente, mergulhado em déficits colossais e incapaz de cumprir, minimamente, suas tarefas sociais.

Nessas condições, o orçamento não cumpria nenhum dos papéis anteriormente discutidos: absorvendo apenas 20% dos recursos mobilizados pelo setor público, não era capaz de refletir a verdadeira situação das contas públicas, com o Orçamento Geral da União (OGU), apresentando-se praticamente superavitário em todos os anos, quando, na realidade, o governo já se encontrava mergulhado numa profunda crise financeira e fiscal, traduzida na geração de elevados déficits, que eram mascarados pelo arranjo institucional e orçamentário adotado; dispondo na principal peça orçamentária de parcela reduzida dos recursos públicos, inviabilizava-se sua utilização como instrumento efetivo de planejamento, contra o que também jogava o quadro macroeconômico de elevada inflação e acentuada instabilidade que marcou este período, acompanhada de permanentes tensões políticas; espelho das vontades do Executivo, não desempenhava o papel de arena de negociação sobre a origem das receitas cobradas na forma de tributos e sobre a definição das prioridades públicas.

Com o fim do regime militar em meados da década de 1980, seguiu-se a convocação de um Congresso Constituinte para elaborar uma nova Carta Constitucional para o país, onde se desmontou a armadilha orçamentária que havia sido erigida pelo Estado autoritário em seu benefício. Em sua nova arquitetura, foram reatribuídos poderes ao Legislativo para modificar, observadas certas condições, a proposta orçamentária, trans-

mento, podendo, por essa razão, ser apontada como a fase mais importante de todo o processo. É aí que devem ser negociadas as alterações na legislação tributária, decididos quais os setores que deverão ser contemplados com financiamentos governamentais, negociada a concessão de vantagens e o aumento do quadro do funcionalismo, etc. Como ao Congresso passou a ser permitida a apresentação de emendas modificadoras do orçamento — desde que compatíveis com o PPA e acompanhadas da indicação dos recursos necessários —, tornando-se corresponsável de todo o processo, ampliaram-se as possibilidades de que os projetos aprovados e as mudanças requeridas para viabilizá-los estejam em consonância com as prioridades estabelecidas pelos participantes do jogo orçamentário, na perspectiva da *public choice*, ou como resultado dos embates travados entre as classes e as frações de classes, de acordo com visão marxista.

A Lei Orçamentária Anual compreende, por sua vez, três segmentos: o Orçamento Fiscal, o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais e o Orçamento da Seguridade Social. Deve ser encaminhada pelo Executivo para o Congresso até o dia 31 de agosto de cada ano, votado e devolvido ao presidente da República até o dia 15 de dezembro, o qual, por sua vez, tem a responsabilidade de sancioná-lo com ou sem vetos.

A Lei Orçamentária deveria representar, na verdade, o orçamento que foi negociado na fase da LDO. A abrangência com que foi contemplada na Constituição de 1988 indica a preocupação dos constituintes de resgatar os princípios da unidade-universalidade orçamentários e criar condições, com isso, para seu manejo como instrumento de planejamento e de controle do Executivo e de seus gastos. Condições reforçadas com a exigência de que o Orçamento Fiscal seja acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e as despesas, das isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

Ademais, a proibição da realização de operações de crédito acima das despesas de capital e do uso da dívida pública para o pagamento de pessoal, bem como a limitação dos gastos com folha de salário do funcionalismo — para as três esferas da federação — revelam uma preocupação com maior controle das contas públicas e, portanto, com o princípio do equilíbrio. Assim, como a proibição de vinculação entre receitas e despesas reforça o princípio da não-afetação das receitas, prisioneiras, em períodos anteriores, de interesses cartoriais e fisiológicos no espaço orçamentário.

regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital, bem como para as despesas de custeio delas decorrentes e ainda para as relativas aos programas de duração continuada (art. 165, I, 1.º).

Com o PPA, procurou-se, assim, sanar um dos problemas limitadores do orçamento como um instrumento do planejamento, presente na versão anterior do Orçamento Plurianual dos Investimentos (OPI), que consistia no estabelecimento de meras dotações financeiras, excluindo a definição de metas físicas, o que se revelou inviável em ambientes inflacionários. Além de contornar estes problemas, e permitir sua retificação por lei durante sua vigência, flexibilizando, portanto, a possibilidade de revisão de seus objetivos e metas, o PPA cumpre o papel de balizar a elaboração das outras peças do sistema — a LDO e a Lei Orçamentária Anual — que, com ele, devem ser compatibilizados.

Com isso, além de espelhar, efetivamente, o conteúdo de um programa de governo, ele representa, nessa perspectiva, importante instrumento para a ação do planejamento e, ao condicionar a elaboração da LDO e da Lei Orçamentária, ele se transforma, também, em instrumento de controle dos objetivos do gasto governamental. Foi com essa preocupação que o texto constitucional estabeleceu que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais nele previstos deveriam ser elaborados em consonância com o Plano Plurianual e serem apreciados pelo Congresso Nacional.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que representou, por sua vez, uma novidade no processo orçamentário, são atribuídas as seguintes funções: a) definir as metas e prioridades da administração pública federal — ou seja, do Plano Plurianual —, incluindo as despesas de capital para o período subsequente; b) orientar a elaboração da lei orçamentária anual; c) dispor sobre alterações na legislação tributária; d) estabelecer a política de aplicação de recursos das agências financeiras de fomento (BNDES e Caixa Econômica Federal, por exemplo); e e) autorizar a criação de cargos e carreiras, concessão de vantagens ao funcionalismo e contratação de pessoal.

Devendo ser encaminhada pelo Executivo para a apreciação do Legislativo até o dia 15 de abril de cada ano, que disporá de dois meses e meio para votá-lo e devolvê-lo à Presidência para sanção — até 30 de junho, portanto —, a LDO representa, na prática, a arena de negociação do orça-

sua aprovação pelo Congresso Nacional, terminou desaguando na formação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), em 1993, para investigar a raiz de seus problemas e desvios, depois que veio à tona o seu manejo por alguns parlamentares integrantes da Comissão Mista de Orçamento, responsável pela avaliação e aprovação da proposta do Executivo (que ficaram conhecidos como "anões do orçamento") para aprovar projetos de seus interesses e de seus pares. Com a crise do orçamento dos primeiros anos da década de 1990 abriu-se uma nova oportunidade, com as mudanças que aí se iniciam, para mais uma vez se avançar no aprimoramento de sua gestão.

Quadro 2.2. Etapas e fases do processo orçamentário

Etapa 1: Elaboração e definição do orçamento	
— Elaboração, discussão e aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) à luz do PPA.	Período: 15 de abril a 30 de junho
— Elaboração, pelo Executivo, à luz da LDO, do Projeto de Lei Orçamentária (PL), a ser encaminhado para apreciação do Congresso Nacional.	Período: 1.º de julho a 31 de agosto
— Avaliação pela Comissão Mista de Orçamento do Congresso (CMO) da proposta do Executivo, a quem cabe elaborar um relatório substitutivo para votação no plenário do Congresso para ser transformado em lei.	Período: 1.º de setembro a 15 de dezembro, prazo final para ser devolvido ao Executivo para sua sanção pelo presidente da República
— Avaliação pelo Executivo da consistência das reestimativas de receitas e gastos realizados pelo Executivo, à luz do cenário macroeconômico da época e das metas fiscais estabelecidas, e correção de eventuais desequilíbrios que foram identificados, através do processo de contingenciamento dos gastos.	Período: até trinta dias após a sanção da Lei Orçamentária Anual pelo presidente da República
Etapa 2: Execução e Fiscalização	
— Execução, ao longo de doze meses, do orçamento autorizado. Devido às flutuações da conjuntura, o orçamento, nessa fase, pode sofrer ajustes, através da abertura de créditos adicionais — suplementares, especiais e extraordinários —, a maioria sujeita a negociações entre o Executivo e o Legislativo.	
— Acompanhamento e fiscalização, pelo Legislativo, da execução do orçamento, ao longo do exercício fiscal, através do exame de relatórios periodicamente produzidos pelo Executivo para essa finalidade, com os de execução orçamentária simplificada, de gestão fiscal e de prestação de contas.	
Etapa 3: Prestação de Contas	
— Encaminhamento pelo Executivo, encerradas e fechadas as contas do exercício fiscal, da prestação de contas do orçamento executado do ano anterior, que será apreciado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), órgão auxiliar do Legislativo, que pode sugerir sua aprovação ou rejeição.	

Fechando o processo, a fiscalização interna da execução do orçamento aprovado é atribuída, por sua vez, a uma Comissão Mista Permanente, formada por senadores e deputados do Congresso, a quem cabe, também, examinar e emitir parecer sobre o Plano Plurianual, a LDO, o Orçamento Anual e os créditos adicionais solicitados e também sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição. Para desempenho da tarefa de fiscalização por essa Comissão, determina a Constituição que o Executivo deve publicar, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária, constituindo este, portanto, o instrumento utilizado para avaliar a compatibilização entre as contas do governo e as diretrizes estabelecidas. O controle externo, por sua vez, é também de responsabilidade do Congresso Nacional, que conta, para desempenho desse papel, com a participação dos Tribunais de Contas, a quem cabe, entre outras funções, apreciar e julgar as contas prestadas anualmente pelo Executivo, na figura do presidente da República.

As etapas do processo orçamentário anual no Brasil definidas na nova moldura que brotou da Constituição de 1988 e de seus desdobramentos, neste incluídas as inovações contempladas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que é abordada em seguida, se encontram retratadas no Quadro 2.2. Como se percebe, prevê-se uma interação entre o Executivo e o Legislativo desde o início do processo com a LDO até a sua conclusão, com o primeiro apresentando a prestação final da execução e de suas contas ao segundo, que tem a responsabilidade de avaliá-las e aprová-las.

A nova moldura orçamentária legada pela Constituição de 1988 representou, de fato, uma grande contribuição para a construção de um Estado democrático. Recuperou formalmente as condições para o processo de planejamento, fortaleceu o poder do Legislativo na sua definição, integrou os níveis nacional, regional e setorial, preocupou-se com a questão relativa às desigualdades regionais de renda e transformou-se num instrumento potencial de controle da sociedade sobre o Estado.

Apesar de todos esses avanços, na prática quase nada funcionou e o orçamento, longe de se transformar em eficiente instrumento de administração e planejamento das contas públicas funcionou, na realidade, como um esquema de corrupção e malversação de recursos públicos. Situação que, ao lado dos sistemáticos atrasos que passaram a ocorrer na

3.2.1. Crise e reformas no campo orçamentário na década de 1990

Guardia (1997), que avaliou em sua dissertação de mestrado os primeiros anos de implementação do novo processo orçamentário contemplado na Constituição Federal de 1988, identificou três aspectos que continuavam bloqueando o seu papel como instrumento de planejamento e de controle da sociedade sobre os gastos do Executivo. Segundo seu estudo, eram eles:

1. a continuidade da prática de subestimação das receitas, mediante projeções irreais para as taxas inflacionárias, o que terminava traduzindo-se em aumentos nominais da arrecadação ao longo do exercício fiscal e exigindo a aprovação de “leis de excesso” para sua alocação. Numa situação de despesas desindexadas, ou de indexações diferenciadas, e diante das barganhas que se realizam entre o Executivo e o Legislativo para a aprovação de créditos adicionais, dificilmente a redistribuição desses recursos seria feita de forma que garanta as dotações originais previstas para determinadas despesas, alterando sua composição e, portanto, os objetivos de gasto previamente acertados e estabelecidos;

2. a precariedade da sistemática de elaboração da proposta orçamentária do poder público, que continuava não contando com critérios para a definição de prioridades e de diretrizes dos gastos; de procedimentos para a avaliação das despesas, quanto a eficiência e eficácia dos gastos; e da ausência de bases para a estruturação do orçamento — e do planejamento —, já que o instrumento voltado para este objetivo — a classificação funcional-programática — continuava relegada a um plano secundário;

3. o desinteresse do próprio legislativo em cumprir e aprimorar as novas regras estabelecidas, porque contrárias aos interesses particulares de seus membros, quer no que se refere à previsibilidade mais realista das receitas, à apresentação de emendas mais consentâneas ao bem público (menos clientelistas) ou à observância dos prazos estipulados para a aprovação do orçamento. Com isso, tanto superestimativas irreais de receitas

terminavam sendo realizadas pelo Congresso para abrigar maior quantidade de emendas — essas, uma vez aprovadas, cristalizam interesses difíceis de serem contrariados, mesmo na ausência de recursos — como os recursos sofriam um processo de pulverização para atender a essas demandas, comprometendo o processo de planejamento e modificando as tomadas de decisões anteriores sobre a alocação dos recursos públicos.

Deve-se também ressaltar, como apontado anteriormente, a responsabilidade do Executivo com a manutenção e continuidade dessa situação, omitindo-se no encaminhamento e negociação de propostas para materializar os objetivos, neste campo, perseguidos com a Constituição de 1988. Dispondo de instrumento legais da execução orçamentária e, sendo o orçamento de caráter apenas autorizativo, era — e continua sendo — grande a sua margem de manobra e de poder para continuar garantindo a aprovação de seus projetos no Congresso, por meio de negociações na liberação de recursos de emendas parlamentares. Além disso, com o manejo desses instrumentos (contingenciamentos, abertura de créditos especiais, empenho, etc.) torna-se sempre possível ajustar o orçamento aos seus objetivos. Uma situação, portanto, que, se desfavorável para a sociedade, não constituía motivo de preocupação também para o Executivo, já que continuava funcional, assim como para o Legislativo, para seus propósitos.

Este era, no entanto, apenas um lado da moeda, explicado por interesses particulares dos parlamentares e mesmo despreparo do Congresso para exercer as novas prerrogativas que lhe foram reservadas no capítulo orçamentário, contando com a omissão do Executivo nessa questão, o que era obscurecido por um ambiente inflacionário em que se tornam irreais as projeções orçamentárias. Do outro lado, subsistiam, do período anterior, normas e regras do processo decisório orçamentário, que mantiveram abertas brechas para a ação ilícita e deletéria destes grupos na gestão dos recursos públicos, ajudados também por um quadro macroeconômico marcado por alta inflação e acentuada instabilidade monetária que mascarava os números do orçamento continuamente revistos e reajustados com a aprovação de créditos adicionais para as diversas rubricas. A profunda crise fiscal em que se encontrava mergulhado o setor público desde a década de 1980 aparecia como um complicador adicional a

difícultar a utilização do orçamento como instrumento eficiente para atingir os objetivos de governo.

Mudanças no campo da gestão e do controle orçamentários oriundas da CPI do Orçamento e no campo institucional motivadas pela exigência de um ajuste fiscal confiável para o programa de estabilização, o Plano Real, lançado em 1994, bem como os próprios benefícios com este gerados para a realização de projeções mais realistas de receitas e gastos, com o fim da inflação, se somaram, a partir de meados da década de 1990, para que o orçamento pudesse ser retirado do mundo da ficção.

As novidades introduzidas no processo orçamentário após a conclusão dos trabalhos da CPI, em abril de 1994, não foram pequenas, como apontam Rezende & Cunha (2004, capítulo 3). Com a Resolução n.º 2, do Congresso Nacional, aprovada em 1995, a autonomia do relator-geral foi bastante reduzida. Como coordenador da equipe responsável pela avaliação da proposta do Executivo e a apresentação de um projeto substitutivo do orçamento para votação no plenário do Congresso, o relator-geral passou a compartilhar essa tarefa com sete relatores adjuntos, também responsáveis pelos trabalhos das subcomissões, vedando-se a designação de mais de dois parlamentares pertencentes ao mesmo partido ou bloco parlamentar.

Caso algum partido político não contasse com a indicação de algum de seus parlamentares para as relatorias, passou a lhe ser permitido indicar observadores para o acompanhamento destes trabalhos, reforçando sua fiscalização. Em 2001, os relatores adjuntos foram extintos, mas foi mantido o caráter colegiado das relatorias, que passaram a se distribuir em dez áreas temáticas (Poderes do Estado e Representação; Justiça e Defesa; Agricultura e Desenvolvimento Agrário; Infraestrutura; Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia, Esporte e Turismo; Saúde; Assistência e Previdência Social; Integração Nacional e Meio Ambiente; Planejamento e Desenvolvimento Urbano). Nessa mudança, a idéia de que entre olhares vigilantes que se cruzam e se fiscalizam, se nem todos estiverem maculados, há sempre chance para a ética.

A mudança de composição da Comissão, com a qual se procurou reforçar os mecanismos de controle e fiscalização, veio acompanhada da exigência de registro, definição de critérios, de parâmetros e de regras para apresentação e acolhimento das emendas de parlamentares — individuais e coletivas — no *Parecer Preliminar* por ela emitido sobre a proposta

orçamentária apresentada pelo Executivo, devendo ser aqueles rigorosamente observados. Já no *Parecer Preliminar*, documento que marca o início formal da apreciação da Proposta de Lei Orçamentária (PL), devem ser, assim, estabelecidos, além dos critérios para a apresentação de emendas pelos deputados, os recursos com que contarão os relatores setoriais para atendê-las e os tetos previstos para remanejamentos que poderão ser feitos no interior das dotações globais de cada função.

A definição de valores uniformes para cada parlamentar, que podem ser distribuídos em até vinte emendas, visou retirar deste instrumento o poder de que antes dispunha o relator-geral para cooptar, favorecer ou mesmo atrair parlamentares para apoiar seus interesses. Já para as emendas coletivas, que podem ser apresentadas pelas comissões do Senado e da Câmara e pelas bancadas estaduais e regionais, buscou-se incentivá-las, pelo que representam de melhor otimização dos recursos públicos, ao não terem definidos os limites de seus valores, embora devam observar, em conjunto, os tetos globais destinados pelo relator-geral para essa finalidade. A partir de 2000, passou-se a reservar para acolhimento das emendas parlamentares, diante da escassez de recursos previstos para essa finalidade, parcela das dotações à conta da reserva de contingência no orçamento, abrindo, com isso, uma frente de conflito com o Executivo para seu uso.³

Limitado o poder do relator-geral, definidas regras claras para apresentação de emendas parlamentares, até com o estabelecimento de limites para seus valores, garantida a transparência das decisões com sua divulgação no *Parecer Preliminar*, com as mudanças no campo orçamentário adotadas após a conclusão dos trabalhos da CPI, o Congresso se colocou, aparentemente, em melhores condições, apesar dos limites existentes à sua atuação, de participar da elaboração do orçamento e torná-lo mais confiável. Nessa mesma direção, a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000, também contribuiria para o fortalecimento da instituição orçamentária no Brasil, ao exigir maior realismo na sua elaboração e compromissos dos governantes com uma gestão fiscal responsável.

Embora não tenha sido criada especificamente para essa finalidade, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) aprovada pelo Congresso Nacional, no mês de maio do ano 2000, foi mais um instrumento que surgiu, neste

³ Para os pontos acima, consultar o trabalho coordenado por Rezende & Cunha (2004).

período, para fortalecer o orçamento para os objetivos do planejamento governamental e para o controle das finanças do Estado. Criada para ser um instrumento de controle e de equilíbrio fiscal, a LRF, ao exigir das administrações públicas responsabilidade na gestão de suas finanças, sob pena de severas punições, forneceu as condições legais e formais necessárias para o planejamento, o controle e a transparência das contas públicas. Isso, por algumas razões.

Em primeiro lugar, porque seu cumprimento pressupõe a elaboração de um orçamento realista, a existência de mecanismos de redução das despesas no caso de frustração das receitas projetadas e de medidas que disciplinam os acréscimos de gastos de natureza continuada no tocante à clara identificação dos recursos necessários para o financiamento de suas atividades de custeio. Além disso, a LRF estabelece limites para gastos com pessoal e para endividamento das três esferas de governo, controlando canais importantes que garantiam a multiplicação dos gastos públicos. Respeitadas essas condições, o orçamento poderia deixar de ser uma peça de ficção e transformar-se em instrumento efetivo para a atividade de planejamento.

Em segundo porque, para assegurar o controle e a transparência dos atos públicos, a LRF estabeleceu que os Planos Plurianuais (PPAs), as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) e as Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), assim como pareceres prévios, prestações de contas e relatórios definidos em lei, devem ser amplamente divulgados pelas administrações públicas, também por meio eletrônico. Ao dar ênfase à publicidade para a transparência e controle das contas públicas, a LRF reforçou a importância desse princípio do orçamento, crucial para a sociedade acompanhar e fiscalizar os atos dessas administrações. A exigência de elaboração periódica de suas contas, prevista em seus artigos, por meio do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (bimestral) e do Relatório de Gestão Fiscal (quadrimestral), bem como sua divulgação obrigatória, abriu as portas para a sociedade ter acesso a informações, até então praticamente fechadas a sete chaves, e se inteirar tanto dos atos como da situação financeira dos entes governamentais, capacitando-se a melhor julgar os governantes e cobrar os resultados de sua administração.

Em terceiro, porque a LRF contempla, também, a participação popular no processo de elaboração e discussão dos PPAs, LDOs e LOAs, mediante

a realização de audiências públicas, criando canais para a sociedade influenciar diretamente nas decisões de gastos dos governos, tornando mais democrático esse processo.

Embora tenha surgido num contexto de demandas e exigências da ideologia neoliberal, preocupada com a criação de instrumentos e instituições voltadas para garantir uma gestão fiscal responsável e, com isso, assegurar condições de sustentabilidade da dívida pública, como se analisa no Capítulo 6, o importante a destacar, para o que nos interessa aqui, é que a LRF abriu boas perspectivas para se contar com maior realismo do orçamento. Com ela volta-se a consagrar o princípio do equilíbrio do orçamento — herança clássica e neoclássica —, prevendo-se, também, punições — prisionais, administrativas e pecuniárias — em caso de seu descumprimento.

Se cumpridas e materializadas, as mudanças nela contempladas poderiam retirar o orçamento e as suas peças — PPAs, LDOs e LOAs — do mundo da ficção e transformá-los em instrumentos efetivos de planejamento, de controle da sociedade sobre o Estado e em canais diretos de participação da sociedade nas decisões tomadas sobre os objetivos de gastos dos governos em geral.

As melhorias introduzidas pelo Congresso no processo orçamentário, como resultado dos trabalhos da "CPI do Orçamento",⁴ somadas à aprovação da LRF, que representou importante avanço institucional para tornar o orçamento mais realista e mais eficiente o controle dos gastos governamentais, juntamente com a estabilidade monetária alcançada com o Plano Real, a partir de 1994, dando mais consistência às previsões

⁴ O escândalo da chamada "máfia das ambulâncias", desvelado em meados de 2006, que levou à instalação da "CPI dos Sanguessugas" para investigar dezenas de parlamentares envolvidos no esquema, revelou que essas foram insuficientes para barrar/difícultar a prática de pilhagem do Estado, dentro do Legislativo, com as reformas e mudanças introduzidas no controle e fiscalização do processo orçamentário após os resultados apresentados pela "CPI do Orçamento", em 1994. O esquema armado pelos parlamentares que dele participavam consistia em aprovar no orçamento e conseguir a liberação de recursos para a compra de ambulâncias para prefeituras do país (uma demanda de forte apelo social), com preços superfaturados, em troca do recebimento de polpudas comissões (propinas) das empresas beneficiadas com suas vendas. Como ocorreu à época do escândalo dos "anões do orçamento", tornou-se ainda mais claro a necessidade de se ir mais longe no aprimoramento dos instrumentos de controle e de fiscalização de poderes que, como representantes da sociedade, deveriam proteger/defender seus interesses, e não promover e participar do assalto ao dinheiro público, desvirtuando os papéis do orçamento.

de gastos e receitas dos governos em geral, aparecem como mudanças que indicavam para melhor organização orçamentária e para o resgate desse instrumento como mecanismo de controle, planejamento, etc. O que se assistiu, contudo, a partir da segunda metade dos anos de 1990, foi à reprise de um período de grandes incertezas e de acentuada desorganização orçamentária, situação que se mantém até os dias atuais.

3.2.2. As limitações atuais: o orçamento como instrumento do ajuste fiscal

Apesar das melhorias e inovações introduzidas no processo orçamentário brasileiro, o fato é que este instrumento no Brasil do Plano Real, não tem conseguido desempenhar pelo menos dois importantes papéis que lhe são reservados: o de instrumento de planejamento e o de campo de escolhas orçamentárias e de definição/reorientação das prioridades públicas.

Tal situação se explica, por um lado, pelo forte e crescente *engessamento* (*enrijecimento*) que tem marcado o orçamento público federal, com o avanço de despesas obrigatórias em sua estrutura, a partir da Constituição Federal de 1988, e, de outro, pelo compromisso assumido pelo país, a partir de 1999, de destinar parcela considerável de sua receita para o pagamento dos juros da dívida pública, tornando-o um compromisso *sagrado*, inescapável, por adquirir, nessa situação, o *status* de uma despesa obrigatória.

Para esse enrijecimento concorrem tanto as receitas que são vinculadas ao financiamento de uma área específica como as despesas que decorrem de direitos legalmente constituídos. A título de exemplo, o Quadro 2.3 mostra, no primeiro caso, as principais vinculações de impostos e contribuições contempladas no orçamento federal de 2002, onde se destacam como áreas beneficiadas, a educação e a seguridade social (saúde, assistência e previdência social). Já entre as despesas obrigatórias, incluem-se, entre as mais importantes, as do custeio dos benefícios da Previdência Social e do pagamento dos servidores ativos e inativos da União, além das transferências constitucionais que são previstas para estados e municípios. O avanço dessas vinculações combinado com o aumento das despesas obrigatórias no orçamento, entre as quais se incluem o paga-

mento de parcela dos juros da dívida propiciado pela geração do superávit primário, têm sido responsáveis por limitar as políticas do governo em prol do desenvolvimento, por ser pequeno o percentual de recursos que sobra para ser usado para essa finalidade.

Nessa situação, nem o orçamento se apresenta como um campo onde são decididos os objetivos de gastos do governo, já que parcela expressiva destes se encontra predefinida, nem como instrumento confiável de planejamento, à medida que os reduzidos gastos de natureza discricionária, ou seja, os que podem sofrer cortes (entre os quais se incluem os investimentos) podem continuamente ser ajustados para garantir o pagamento dos juros, tornando-se, portanto, incertos.

Quadro 2.3. Vinculações das Principais Receitas de Impostos e de Contribuições Sociais no Orçamento de 2002 (em %)

Receitas		Vinculações		
Impostos				
Importação		18% para a educação após dedução de 20% para a DRLI		
Exportação		18% para a educação após dedução de 20% para a DRLI		
IIR		50% para os Municípios	Educação: 18% após transferências constitucionais e DRLI	
IR	FPE: 21,5%	FPM: 22,5%	Fundos Regionais: 3%	Educação: 18% após transferências constitucionais e dedução para a DRLI
IPI	FPE: 21,5%	FPM: 22,5%	Fundos Regionais: 3%	Fundo de Compensação às Exportações: 10% Educação: 18% após transferências constitucionais e DRLI
IOF		18% para a educação após dedução de 20% para a DRLI		
IOF-ouro	Estados: 30%	Municípios: 50%	Educação: 18% após transferências constitucionais e DRLI	
Contribuições Sociais				
Cofins		Seguridade/Previdência: 80%		
Pis/Pasep		FAT: 60%		BNDIS: 40%
Salário-Educação		FNDE: 1/3	Secretarias Estaduais de Educação: 2/3	
CPMF	Saúde: 42,1%	Previdência: 21%		Fundo de Pobreza: 21,1%
Contr. Prev. — RGPS		Custeio de Benefícios Previdenciários: 100%		
Contr. Prev. — Serv.		Aposentadoria do Setor Público: 100%		
CSSL		Seguridade Social: 80%		

Fonte: Armando Cunha e Fernando Rezende (2003).

Quadro 2.4. Conceitos de Despesas

Despesas Obrigatórias: são despesas protegidas por alguma norma constitucional ou legal, cuja cobertura conta com fontes específicas de receitas vinculadas (educação, saúde, por exemplo) ou que decorrem de direitos legalmente constituídos, como as que se referem, entre outras, ao custeio dos benefícios da Previdência Social, o pagamento dos servidores públicos ativos e inativos e as transferências constitucionais e legais intergovernamentais. A partir de 1999, o superávit primário, ao ser incluído no orçamento federal como meta prioritária a ser atingida, adquiriu também o status de despesa obrigatória.

Despesa Contingenciável ou Discricionária: Despesas que não são de caráter obrigatório, sendo passíveis, portanto, de remanejamento, contingenciamento e de cortes no orçamento, como as que dizem respeito a investimentos, ao custeio da máquina pública e às políticas sociais não protegidas por algum dispositivo constitucional/legal.

A Tabela 2.1 fornece uma boa visão dessa situação. Em 2004, o peso das chamadas despesas discricionárias se encontrava reduzido a 8,5% do bolo orçamentário, contra cerca de 80% das obrigatórias e quase 12% referentes ao pagamento dos juros, uma tendência que se tem acentuado no tempo, como se pode confirmar pelo exame dos números aí apresentados. Como as despesas discricionárias incluem, também, os gastos com o custeio da máquina pública, isso significa que o grau de liberdade que se dispõe no orçamento para a realização de "escolhas orçamentárias" é ainda menor que os 8,5% mencionados, recaindo predominantemente os ajustes, quando estes se tornam necessários para garantir o atingimento das metas fiscais, sobre os investimentos e sobre as políticas sociais que não contam com proteção legal que lhes garanta recursos no orçamento, diferentemente do que ocorre, por exemplo, com a saúde e educação.⁵ Nessa situação, qualquer atividade de planejamento também se torna comprometida, inviabilizando as metas a serem atingidas, pelo governo, nos campos econômico e social, que dependem da realização e materialização destes investimentos.

⁵ Nas estatísticas do orçamento, as despesas obrigatórias aparecem sempre subestimadas porque os agentes responsáveis pela sua feitura — o Ministério do Planejamento e também o Congresso Nacional — continuam, ainda na atualidade, classificando como discricionárias despesas que são, na realidade, obrigatórias, como por exemplo, as destinadas à saúde por determinação da Emenda Constitucional 29/2000.

Tabela 2.1. Evolução das Despesas do Governo Federal, 1998-2004. Participação (%) no total

Ano	Evolução das Despesas			
	Obrigatórias	Discricionárias	Juros Pagos	Total
1998	84,9	12,1	3,0	100%
1999	79,2	9,9	10,9	100%
2000	81,0	10,5	8,5	100%
2001	80,1	12,0	7,9	100%
2002	80,2	10,2	9,6	100%
2003	81,7	7,6	10,6	100%
2004	79,9	8,5	11,7	100%

Fonte: CMO. Congresso Nacional. Elaboração do autor.

Os dados contidos na Tabela 2.2 não deixam dúvidas sobre essa questão. Como nela se observa, os investimentos do governo têm sido crescentemente sacrificados em relação às dotações autorizadas pelo Congresso, especialmente depois de 1999, para garantir o cumprimento de metas fiscais estabelecidas para o pagamento dos juros da dívida, visando sustentar o padrão de ajuste fiscal adotado, inviabilizando, com isso, qualquer tentativa ou proposta de planejamento de longo prazo. Apenas em 2004 constata-se ligeira reversão dessa tendência, mas seguida de rápido retorno à situação anterior pelo menos em relação ao montante dos investimentos do exercício efetivamente pagos, apesar de todo o discurso do governo sobre as prioridades do crescimento econômico.

Como os números de sua execução demonstram, isso significa que, por opção da política econômica e das forças políticas que apoiam o governo, os interesses beneficiados com os pagamentos dos juros — o capital financeiro nacional e internacional — conseguiram incrustar-se no orçamento e passaram a comandar as decisões de gastos em seu benefício, com prejuízo para o desenvolvimento e para a oferta de políticas públicas à sociedade pelo Estado. Um tema que será retomado mais detidamente nos próximos capítulos.

Tabela 2.2. Gastos orçamentários com investimentos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social: 1999-2007 (em bilhões correntes)

Ano	Autorizado (A)	Liquidado (B)		Pago (C)	
		Valor	B/A (%)	Valor	C/A (%)
1999	9,08	6,97	76,8	3,77	41,5
2000	14,72	10,10	68,6	5,20	35,3
2001	19,49	14,58	74,8	5,82	29,8
2002	18,18	10,12	55,7	4,54	25,0
2003	13,94	6,45	46,3	2,29	16,5
2004	15,24	19,86	71,3	5,10	33,4
2005	23,37	17,32	74,1	5,88	25,2
2006	26,15	19,60	75,0	6,56	25,1
2007	42,06	34,02	80,1	8,62	20,5

Fonte: CMO. Senado Federal.

Visto como normalmente é divulgado no Brasil, o orçamento apresenta-se como um documento simples, podendo-se dizer até “inocente”, que apenas registra as receitas e despesas do governo e os resultados financeiros alcançados pela administração pública. Um retrato sintético deste documento é apresentado no Quadro 2.5, onde seus componentes de receitas e gastos são classificados por categorias e subcategorias econômicas, podendo-se confirmar que pouco revelam para o leigo em finanças públicas extrair informações sobre a natureza do Estado. Mesmo quando a classificação das despesas aparece divulgada por funções (ou por áreas de atuação do Estado), isso pouco muda, porque muitas dessas ações ficam escondidas em atividades do Estado não claramente nelas explicitadas. Por trás desses números atuam, contudo, forças políticas e sociais que produzem esses resultados — tanto das receitas como dos gastos — os quais, por sua dimensão, afetam, de forma importante, a situação econômica e social da população, pelos impactos que exercem sobre a produção e a estrutura de distribuição de renda.

Por isso, considerando a necessidade de ir além deste quadro e investigar os objetivos de gastos do Estado — enfim, suas prioridades —, as fontes que os financiam e as forças que influenciam e determinam quais as classes e frações de classes, bem como os setores e regiões, que se beneficiam com suas despesas, e os que arcam com o seu ônus, coloca-se a necessidade de se transpor essa cortina que estampa esses números e resultados e adentrar a arena onde essas decisões foram e são tomadas. É

o que se procura fazer, em seguida, para a despesa e a receita públicas, desagregando-as em suas várias formas de apresentação e procurando compreender seus principais determinantes.

Quadro 2.5. Orçamento Sintético da União

Receitas	Despesas
Receitas Correntes	Despesas Correntes
Tributária	Custeio
Contribuições	Transferências Correntes
Patrimonial	
	Despesas de Capital
Agropecuária, Industrial e Serviços	Investimentos
Transferências Correntes	Inversões financeiras
Outras Receitas Correntes	Transferências de Capital
Receitas de Capital	
Operações de Crédito	
Alienação de Bens	
Amortização de Empréstimos	
Transferências de Capital	
Outras Receitas de Capital	
Receita Orçamentária Total (ROT)	Despesa Orçamentária Total (DOT)

Fonte: Lei 4.320/64.

Referências

- Baleeiro, A. (1978). *Uma introdução à ciência das finanças*. 12.ª edição. Rio de Janeiro: Forense.
- Comparato, Fábio Konder (1999). *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva.
- Giacomoni, J. (1992). *Orçamento público*. 4.ª edição. São Paulo: Atlas.
- Guardia, E. (1992). *Orçamento público e política fiscal: aspectos institucionais e a experiência recente (1985-1991)*. Mestrado. Campinas: IE/Unicamp.
- O'Connor, J. (1978). *USA: a crise do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Przeworski, A. (1995). *Estado e economia no capitalismo*. Rio de Janeiro: Relume-Damará.
- Rezende, F. & Cunha, A. (coordenadores) (2002). *Contribuintes e cidadãos: compreendendo o orçamento federal*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas;

- Rezende F. & Cunha, A. (coordenadores) (2004). *O orçamento público e a transição do poder*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- (2003). *O orçamento público e a transição de poder*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas;
- Site: www.contasabertas.uol.com;
- Silva, Lino Martins (2002). *Contabilidade governamental: um enfoque administrativo*. 5.ª edição. São Paulo: Atlas.
- Soboul, Albert (1981). *História da Revolução Francesa*. 3.ª edição. Rio de Janeiro: Zahar.

2.

CAPÍTULO 3

Os gastos públicos: classificação e determinantes*

1. Introdução

DURANTE um longo período na história do capitalismo os gastos realizados pelo governo, embora considerados necessários para a reprodução da sociedade capitalista, eram vistos como improdutivos, incapazes, por isso, de gerar efeitos multiplicadores para a economia. Essa visão, que nasce com o pensamento liberal e segue dominante na teoria econômica até as três primeiras décadas do século XX, é que dá suporte às posições que recomendam que, sendo o Estado fonte de desperdício da riqueza produzida, e, portanto, de redução do bem-estar social, devem ser reduzidas suas atribuições para evitar maiores prejuízos para a economia e a sociedade.

Essa era uma visão ainda influenciada tanto pelo estilo de vida faustosa e dispendiosa que levavam os monarcas e seus familiares nos primórdios do capitalismo como pelo custo que representava o sustento da corte e dos parasitas que nela gravitavam para a sociedade e a economia: considerados improdutivos, os recursos retirados do setor privado para o financiamento do Estado, por meio da tributação, reduziam a capacidade de poupança e investimento da economia e, portanto, suas bases de desenvolvimento, sem nenhuma compensação pelos gastos por ele efetuados.

Musgrave (1973, pp. 95-6) cita uma passagem da obra de Adam Smith, *A Riqueza das Nações*, em que este parece condenar a cobrança de impostos sobre o capital porque “[...] são todos eles impostos mais ou menos antieconômicos que provocam o crescimento da receita do soberano, que raramente mantém senão trabalhadores improdutivos às expensas do capital do povo, que mantém trabalhadores produtivos” (Smith, apud