UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E POLÍTICA FISCAL NO BRASIL
GOVERNO FEDERAL – 1965 A 2010

Ana Carolina Giuberti

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Fabiana Fontes Rocha

SÃO PAULO

2012

Prof. Dr. João Grandino Rodas
Reitor da Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Reinaldo Guerreiro
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Prof. Dra. Elizabeth Maria Mercier Querido Farina
Chefe do Departamento de Economia

Prof. Dr. Pedro Garcia Duarte
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Economia

ANA CAROLINA GIUBERTI

**INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E POLÍTICA FISCAL NO BRASIL
GOVERNO FEDERAL – 1965 A 2010**

Tese apresentada ao Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo como requisito para a obtenção do título de Doutor em Ciências.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Fabiana Fontes Rocha

Versão original

**SÃO PAULO
2012**

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Seção de Processamento Técnico do SBD/FEA/USP

Giuberti, Ana Carolina

Instituições orçamentárias e política fiscal no Brasil : governo federal – 1965 a 2010 / Ana Carolina Giuberti. – São Paulo, 2012. 266 p.

Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, 2012.

Orientador: Fabiana Fontes Rocha.

1. Política fiscal – Brasil 2. Orçamento público I. Universidade de São Paulo. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. II. Título.

CDD – 336.0981

**À minha mãe, por sua dedicação que
possibilitou a conclusão deste trabalho.**

A elaboração desta tese não seria possível sem o apoio de tantas pessoas e instituições, que de diferentes formas e em distintos momentos fizeram-se presentes neste processo.

O apoio da minha orientadora Fabiana Rocha e a liberdade que ela me proporcionou para trilhar o projeto de pesquisa que propus foram fundamentais para o meu crescimento como pesquisadora. E o seu auxílio nos momentos de dúvida permitiu a conclusão desta tese.

Em relação ao trabalho de coleta dos dados, contei com a valiosa ajuda de Cristina Reis, Eduardo Jardim, Raphael Gouveia, Rodrigo Orair, Rejane Araújo e dos funcionários da Biblioteca do Ministério da Fazenda em Brasília e no Rio de Janeiro, em particular, de Maria de Fátima Caliman.

O apoio financeiro da UFES e da Capes foi fundamental ao longo de todo o meu doutorado.

Os amigos e a família estiveram sempre presentes, em particular, Fernanda, Cris, Marisa e Gustavo, que dividiram comigo o processo de elaboração da tese e as angústias que sempre aparecem no caminho, Goldie, que me acolheu em sua casa, e Dea, sempre disposta a ajudar. Meus pais, Inez e Dorício, com seu amor e apoio incondicionais, e Werner, com seu amor, apoio e paciência, foram o meu suporte, sem o qual não teria finalizado mais essa etapa.

A todos, a minha sincera gratidão.

RESUMO

No contexto de transformações políticas, econômicas e teóricas que marcaram o período de 1965 a 2010, o presente trabalho estuda a política fiscal do governo federal em uma perspectiva de longo prazo. Em particular, centra-se em dois pontos: no estudo do padrão de financiamento tributário e de gasto do governo e na análise institucional do processo de elaboração, aprovação e execução do orçamento sob a ótica da disciplina fiscal, suas alterações ao longo do tempo, bem como o impacto deste arcabouço institucional no resultado observado para a política fiscal. Para contornar a falta de dados fiscais para o período, foram construídas séries para a receita e a despesa federal, a partir de dados desagregados, obtidos de fontes primárias e públicas. Os resultados mostram que as mudanças na forma de atuação do Estado na economia levaram a distintos padrões de receita e despesa do governo federal: o primeiro, ligado ao Estado como promotor da industrialização, tem como principal fonte de receita fiscal os tributos e destaca-se pelos gastos em infraestrutura; no segundo, instituído pela Constituição de 1988, são as contribuições sociais a fonte principal de receita fiscal e, em contrapartida, destacam-se as despesas com previdência e assistência social. No que tange ao arcabouço institucional do orçamento, os dois processos orçamentários identificados, o vigente no regime militar e o instituído pela Constituição de 1988, são analisados e comparados. Com base na metodologia estabelecida na literatura de economia política ligada ao *mainstream* macroeconômico, dois índices orçamentários e seus respectivos subíndices são construídos, e o seu comportamento ao longo do período analisado mostra que as mudanças realizadas resultaram em instituições que induzem a uma maior disciplina fiscal. O impacto destas instituições sobre o resultado fiscal é estudado para o período de 1985 a 2009 e os resultados permitem concluir que as mudanças institucionais contribuíram para um menor déficit público.

ABSTRACT

In the context of political, economic and theoretical changes that characterized the period from 1965 to 2010, this thesis studies the Brazilian Federal Government's fiscal policy, on a long term perspective. In particular, it focuses on two points: the study of the pattern of tax financing and government spending; and the analysis of the budgetary institutions according to which budgets are prepared, approved and implemented, from the perspective of fiscal discipline, their changes over time, and the impact of this institutional framework in the observed results for fiscal policy. To overcome the lack of fiscal data for the whole period, series for federal revenues and expenditures were built from disaggregated data, obtained from primary and public sources. The results show two different patterns of income and expenses: the first pattern, linked to the state as promoter of industrialization, has taxes as its main source of fiscal revenue and higher expenses on infrastructure as share of GDP; in the second pattern, set by the Constitution of 1988, social contributions are the main source of tax revenue and expenditures on social security and welfare are the federal government main expenses. Regarding the institutional framework of the budget, two budget processes are identified, one from the military regime and the other established by the Constitution of 1988. They are analyzed and compared. Based on the methodology established in the literature of political economy linked to the macroeconomic mainstream, two budget index and their respective components are constructed, and its behavior over the 1965-2010 period shows that the observed changes resulted in institutions that lead to greater fiscal discipline. The impact of these institutions on the government's fiscal performance is studied for the period of 1985 to 2009 and the results indicate that institutional changes contributed to a lower deficit.

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	2
LISTA DE TABELAS	4
LISTA DE GRÁFICOS	5
APRESENTAÇÃO	7
1 INTRODUÇÃO	11
2 O CONTEXTO TEÓRICO E ECONÔMICO DO BRASIL NO PERÍODO DE 1960 A 2010.....	17
2.1 Política fiscal e o debate macroeconômico.....	17
2.2 Panorama da economia brasileira no período.....	29
3 POLÍTICA FISCAL: RECEITAS E DESPESAS DO ORÇAMENTO FEDERAL – 1965 A 2010.....	45
3.1 Os dados fiscais a partir dos Balanços Gerais da União.....	48
3.2 Receitas e despesas federais	62
4 AS INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS BRASILEIRAS	81
4.1 O orçamento no período militar e as mudanças institucionais da década de 1980	83
4.2 O processo orçamentário atual	118
5 INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E POLÍTICA FISCAL NO BRASIL.....	157
5.1 Instituições orçamentárias – literatura teórica e empírica	158
5.2 Índices orçamentários	161
5.2.1 O índice orçamentário de Alesina <i>et al</i> (1999)	162
5.2.2 O índice orçamentário de Dabla-Norris <i>et al</i> (2010)	178
5.3 Índices orçamentários e resultado fiscal	198
6. CONCLUSÃO	211
REFERÊNCIAS	215
APÊNDICE	252
ANEXO A.....	255
ANEXO B	257

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT: Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AEB: Anuário Estatístico do Brasil
BACEN: Banco Central do Brasil
BGU: Balanços Gerais da União
BNDES: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CMN: Conselho Monetário Nacional
CMO: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
COFINS: Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CPI: Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMF: Contribuição Provisória sobre as Movimentações Financeiras
CSLL: Contribuição Social sobre Lucro Líquido das empresas
DEST: Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais
DPMFi: Dívida Pública Mobiliária Federal interna
DRU: Desvinculação de receitas da União
FBCF: Formação bruta de capital fixo
FGTS: Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FINSOCIAL: Fundo para Investimento Social
FMI: Fundo Monetário Internacional
FPE: Fundo de Participação dos Estados
FPM: Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEF: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e de Valorização do Magistério
IAP: Instituto de Aposentadoria e Pensões
IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRA: Instituto Brasileiro da Reforma Agrária
ICM: Imposto sobre Circulação de Mercadorias
ICMS: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IE: Imposto sobre Exportação
II: Imposto sobre Importação
INCRA: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INSS: Instituto Nacional de Seguridade Social
IOF: Imposto sobre Operações Financeiras
IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI: Imposto sobre Produtos Industrializados
IPMF: Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira
IPTU: Imposto Predial e Territorial Urbano
IR: Imposto de Renda
ISS: Imposto sobre Serviços de qualquer natureza
ITBI: Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
ITR: Imposto Territorial Rural
LDO: Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA: Lei do Orçamento Anual
LRF: Lei de Responsabilidade Fiscal
MPOG: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NFGC: Necessidades de Financiamento do Governo Central
OGU: Orçamento Geral da União
OPI: Orçamento Plurianual de Investimento

ORTN: Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional
PAEG: Plano de Ação Econômica do Governo
PIB: Produto Interno Bruto
PIN: Programa de Integração Nacional
PND: Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDS: Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
PPA: Plano Plurianual
PPE: Pesquisa e Planejamento Econômico
PROFIE: Programas Sujeitos a Tratamento Financeiro Específico
PROTERRA: Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste
RBE: Revista Brasileira de Economia
REP: Revista de Economia Política
SECIN: Secretaria Central de Controle Interno
SEPLAN: Secretaria de Estado de Planejamento
SEST: Secretaria de Controle de Empresas Estatais
SFC: Secretaria Federal de Controle
SIAFI: Sistema Integrado de Administração Financeira
SIDOR: Sistema Integrado de Dados Orçamentários
SIOP: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
SOF: Secretaria do Orçamento Federal
STN: Secretaria do Tesouro Nacional
URV: Unidade real de valor

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Índice Orçamentário de Alesina <i>et al</i> (1999) – Legislação Orçamentária – 1965-2010.....	165
Tabela 2 – Índice Orçamentário de Alesina <i>et al</i> (1999) – Prática Orçamentária – 1965-2010	166
Tabela 3 – Autorizações do Senado Federal para elevação temporária de limite – 1972-1999	173
Tabela 4 – Média por Índice e período	175
Tabela 5 – Coeficiente de correlação de Spearman – I_{AL} , I_{AP} e Subíndices	178
Tabela 6 – Índice Orçamentário de Dabla-Norris <i>et al</i> (2010) – 1965-2010 – Questões 1 a 16	181
Tabela 7 – Índice Orçamentário de Dabla-Norris <i>et al</i> (2010) – 1965-2010 – Questões 17 a 33	182
Tabela 8 – Índices e Subíndices Orçamentários de Dabla-Norris <i>et al</i> (2010) – 1965-2010.	183
Tabela 9 – Coeficiente de correlação de Spearman – I_E e Subíndices	194
Tabela 10 – Coeficiente de correlação de Spearman – I_C e Subíndices.....	194
Tabela 11 – Média por Índice e período	195
Tabela 12 – Função de reação fiscal – I_C e subíndices.....	201
Tabela 13 – Função de reação fiscal – I_E e subíndices.....	203
Tabela 14 – Função de reação fiscal – I_{AP} e subíndices	204
Tabela 15 – Teste de Raiz Unitária	205
Tabela 16 – Coeficiente de correlação – Instrumentos, índices e subíndices	208

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução do PIB – 1960 – 2010	30
Gráfico 2 – Evolução da FBCF – % PIB – 1960 - 2010	36
Gráfico 3 – Inflação medida pelo IGP-DI – % a.a. – 1960 - 2010.....	40
Gráfico 4 – Receita e despesa orçamentárias (em R\$ milhões de 2009) – 1965-2010	47
Gráfico 5 – Fontes de financiamento da União – % do PIB – 1965-2010	63
Gráfico 6 – Dívida total líquida – Governo Federal e Bacen – % PIB – 1965-2010	63
Gráfico 7 – Receita tributária e de contribuições - % PIB – 1965-2010.....	65
Gráfico 8 – Receita de Contribuições e componentes - % PIB – 1965-2010	65
Gráfico 9 – Receita tributária e principais impostos - % PIB – 1965-2010.....	67
Gráfico 10 – Receita tributária pré (A) e pós (B) transferências constitucionais - % PIB – 1965-2010.....	71
Gráfico 11 – Receitas diretas x Receitas indiretas – % PIB – 1965-2010	74
Gráfico 12 – Despesas com educação, saúde e previdência e assistência - % PIB.....	75
Gráfico 13 – Despesas administrativas – % PIB – 1965-2010	77
Gráfico 14 – Despesas em infraestrutura – % PIB – 1965-2010	78
Gráfico 15 – FBCF estatal – % PIB – 1960 - 2010.....	79
Gráfico 16 – I_{AL} x I_{AP} – 1965-2010.....	175
Gráfico 17 – Legislação Orçamentária (A) x Prática Orçamentária (B) – Subíndices – 1965-2010.....	176
Gráfico 18 – I_E e I_C – 1965-2010	195
Gráfico 19 – I_E e Subíndices – 1965-2010	196
Gráfico 20 – I_C e Subíndices – 1965-2010.....	196

APRESENTAÇÃO

Ao longo do século XX observou-se um grande debate sobre o papel do Estado na economia capitalista, debate este revigorado brevemente com a crise financeira de 2008, tanto nos países desenvolvidos quanto nos países em desenvolvimento, e tanto do ponto de vista teórico como do ponto de vista político-econômico. Em linhas gerais, este debate foi acompanhado de um aumento progressivo da intervenção estatal nas economias, a partir da Crise de 1929 e da Depressão da década de 1930, e a inversão desta tendência a partir do último quarto do século.

Estes movimentos entre maior e menor intervenção, entre políticas mais ativas e mais passivas, observados tanto entre diferentes países quanto em um mesmo país ao longo do tempo, e também no debate teórico, despertaram o interesse de compreender o papel do Estado na economia. Assim, as mudanças teóricas neste papel, as indagações sobre como de fato o Estado desempenha suas atividades no contexto de uma economia nacional, particularmente a economia brasileira, as mudanças nesta atuação ao longo do tempo e os resultados da ação governamental foram a motivação inicial desta tese.

No que tange à teoria econômica, podem-se distinguir dois debates acerca do papel do Estado na economia neste período: o debate sobre o seu papel na estabilização do ciclo econômico, centrado principalmente nos países desenvolvidos; e o debate sobre o seu papel na industrialização das economias subdesenvolvidas. O primeiro debate centra-se na teoria macroeconômica ortodoxa, a partir da Teoria Geral de Keynes. Ao questionar a lei de Say e a confiança teórica no perfeito funcionamento da economia de mercado e estabelecer que os níveis de produto e emprego são determinados pela demanda efetiva e não pela oferta, gerando equilíbrios com capacidade ociosa de fatores, Keynes abriu o caminho teórico para a intervenção estatal na economia. Na ausência de demanda efetiva suficiente para o pleno emprego dos fatores de produção, é a demanda gerada por políticas expansionistas, como o gasto público adicional, que irá impulsionar a economia. A partir das discussões travadas sobre o tema, a teoria ortodoxa dominante chegou ao consenso neoclássico e incorporou à sua estrutura teórica a determinação do produto pela demanda, no curto prazo, quando não há ajustes no nível de preços. Assim, o papel do Estado é a manutenção do produto em nível de pleno emprego, e sua atuação ocorre por meio de políticas monetárias e fiscais ativas e

discrecionárias, com destaque para a política fiscal. Os desenvolvimentos subsequentes, resultantes do debate entre monetaristas, novos-clássicos, novos-keynesianos e a teoria dos ciclos reais, alteraram não apenas os instrumentos a serem utilizados pelo governo, como também a visão do ciclo econômico e, com isso, o objetivo da política econômica. De acordo com o atual consenso macroeconômico, o objetivo passou a ser a estabilidade do nível de preços, com a manutenção da inflação em níveis baixos e estáveis, por meio de uma política monetária não discrecionária, com destaque para o regime de metas de inflação, na qual o banco central compromete-se com uma meta para a taxa de inflação, previamente anunciada, e fixa a taxa de juros de curto prazo da economia de modo a alcançar o valor determinado. Neste contexto, a disciplina fiscal tornou-se ponto chave para a credibilidade do sistema. Paralelo ao debate teórico, observam-se nas economias desenvolvidas mudanças nas políticas adotadas pelos governos: de políticas keynesianas de estímulo a demanda para políticas de controle da inflação.

Nos países subdesenvolvidos, em particular na América Latina após a II Guerra Mundial, a discussão teórica e as políticas adotadas não tinham como foco a estabilização do nível de produto e emprego, mas a explicação do atraso das economias periféricas e a superação desse atraso por meio da industrialização promovida pelo Estado. Conhecida como economia do desenvolvimento ou teorias do desenvolvimento, esse campo de pesquisa não apresentava um corpo teórico único, mas era formado por teorias de distintos autores¹, que tinham como ponto comum a crítica ao uso do arcabouço teórico ortodoxo para analisar essas economias e a existência de falhas de mercado como a base para a atuação do Estado na economia. A intervenção estatal tinha por objeto transformar a estrutura produtiva do país por meio de planejamento, de políticas de proteção tarifária, incentivos fiscais e cambiais, subsídios às indústrias selecionadas e atuação do Estado diretamente na esfera produtiva, através de empresas estatais. Assim, a gama de políticas recomendadas ultrapassava o receituário de políticas fiscais e monetárias para a suavização do ciclo econômico tal como apresentado no paradigma keynesiano. Além da América Latina, a intervenção do Estado no processo de industrialização também pôde ser observada na Ásia e em alguns países da África. No entanto, os problemas decorrentes dessa intervenção, como inflação, desequilíbrios externos, forte endividamento, distorções alocativas geradas pela proteção tarifária, corrupção, entre

¹ Destacam-se neste campo de pesquisa a teses clássicas de Lewis, Prebisch, Rosenstein-RodaneHirschman. Além disso, economistas brasileiros, como Celso Furtado, tiveram papel importante dentro dessa corrente, e uma grande produção literária teórica e empírica foi realizada no período. Bielschowsky (2004) traz uma ótima análise do pensamento econômico brasileiro dentro do período desenvolvimentista.

outros, levaram ao descrédito dessas políticas estatais. A partir da década de 1980, um conjunto de medidas do chamado Consenso de Washington, que incluía a redução da intervenção estatal, a abertura comercial e financeira da economia e privatizações, passou a ser adotado pelos países em desenvolvimento, principalmente na América Latina, de modo que a atuação do governo nas últimas décadas segue em grande parte o receituário ortodoxo, particularmente no Brasil, com o sistema de metas de inflação.

A breve análise acima revela a existência de diversas formas de atuação do Estado na economia, a depender do objetivo da ação, e a existência de um complexo conjunto de políticas e de instrumentos para alcançar esses objetivos. Considerando a motivação inicial da tese, de analisar a atuação do governo brasileiro na economia, e a gama de políticas existentes, tornou-se necessário delimitar melhor o escopo da pesquisa. E dentre os diferentes conjuntos de instrumentos, definiu-se como foco da análise a política fiscal do governo brasileiro, entendida como a atuação do governo na arrecadação de tributos e suas despesas, consubstanciadas no orçamento. Incluem-se neste objeto de estudo não apenas as receitas arrecadadas e despesas executadas pelo governo, e as possíveis diferenças no padrão destas variáveis ao longo do tempo, mas também o arcabouço institucional em que o orçamento é elaborado, aprovado e executado, considerado um importante aspecto da política fiscal, e suas transformações. Para tanto, definiu-se como período de análise os últimos 45 anos, entre 1965 e 2010.

Contudo, a delimitação do estudo a um único conjunto de instrumentos não tornou a tarefa menos complexa. O *trade-off* existente na definição da dimensão temporal, do nível de desagregação dos dados utilizados na análise e da abrangência da pesquisa é ainda mais evidente no caso do setor público brasileiro, devido a sua estrutura. Composto por três níveis de governo – União, Estados e Municípios – com autonomia para tributar e realizar despesas, e que realizam transferências de recursos entre si, o setor público é caracterizado ainda pela divisão de sua administração, em cada nível de governo, entre administração direta e indireta, sendo a administração indireta, por sua vez, composta por autarquias, fundações e empresas que realizam atividades tipicamente de governo e atividades empresariais², tornando, assim, a tarefa de analisar o setor público e suas transformações nos últimos 45 anos vultosa. Essa

² Dado o foco da análise na política fiscal do governo brasileiro, entendida como a atuação do governo na arrecadação de tributos e suas despesas, consubstanciadas no orçamento, a atividade empresarial do setor público não faz parte do objeto da pesquisa.

análise é dificultada ainda, tanto pela falta de dados consolidados para as três esferas de governo, no período da análise e em nível desagregado, quanto pela dificuldade de se obter dados primários que permitam essa consolidação. Acrescenta-se a esta relação o fato dos orçamentos das administrações diretas e indiretas não serem unificados em grande parte do período estudado. Tem-se, desse modo, um projeto de pesquisa bastante extenso, cuja execução ultrapassa os prazos de elaboração da tese.

Diante de tamanho objeto de pesquisa, optou-se por separar as esferas de governo e definiu-se como escopo desta tese o governo federal. Esta opção pode ser vista, então, como a primeira etapa de uma pesquisa mais ampla. Deste modo, busca-se contribuir para literatura brasileira sobre política fiscal ao abordar a questão sob um aspecto relativamente pouco estudado, qual seja, a análise de longo prazo, tanto do arcabouço institucional quanto das contas fiscais, sendo estas últimas estudadas a partir de dados desagregados do orçamento federal, obtidos de fontes primárias e públicas, como os Balanços Gerais da União, o Anuário Estatístico da Previdência e o Anuário Estatístico do Brasil, e de estudos sobre o tema, principalmente no que diz respeito à previdência e assistência social.

1 INTRODUÇÃO

Na literatura econômica, o tema política fiscal, e seus componentes como tributação, gastos, déficit, dívida pública, orçamento, entre outros, está presente em uma grande quantidade de estudos. Uma rápida pesquisa na base de dados JSTOR³ revela a dimensão dessa literatura no exterior: considerando apenas artigos com resumo, em periódicos na área de economia, publicados a partir de 1960, foram encontrados pouco mais de 5.200 artigos no tema⁴. Esses estudos abordam tanto aspectos teóricos quanto aspectos empíricos, e abrangem questões macroeconômicas, como os impactos da política fiscal sobre o produto, a inflação e o balanço de pagamentos, os efeitos de uma reforma tributária e a questão orçamentária, entre outras; e questões microeconômicas, que incluem, dentre outras, a evasão fiscal, o impacto de determinado imposto em uma indústria específica, questões de eficiência e distorção alocativa. Em comum, o fato da grande maioria dos artigos concentrar suas análises no curto prazo: ao incluir o termo “e *‘long run’*” na pesquisa anterior, o número de artigos encontrados reduziu-se para 268.

No Brasil, a presença do tema não é menos marcante. Embora uma pesquisa ampla, nos mesmos moldes da realizada para a literatura internacional, que compreenda um longo período e um grande número de publicações, seja difícil para a literatura brasileira⁵, uma rápida pesquisa na base de dados SciELO Brasil e em alguns dos principais periódicos de

³ O JSTOR é uma base de dados digital, mantida sem fins lucrativos, que armazena dados de mais de 1.400 revistas acadêmicas em cerca de 50 disciplinas. Na área econômica são 147 títulos.

⁴ Os termos utilizados na pesquisa foram “*fiscal policy*” ou “*fiscal deficit*” ou “*publicdebt*” ou “*tax system*” ou “*tax*” ou “*budget*”, e a busca foi realizada apenas no resumo do artigo, de modo a restringir o resultado a artigos cujo objeto de estudo esteja de fato ligado ao tema. No entanto, como o próprio sistema de busca do JSTOR avisa, apenas 10% dos artigos armazenados possuem resumo, o que pode afetar o resultado da pesquisa. Por outro lado, essa restrição não interfere no objetivo da busca, pois o número de artigos reportados é suficiente para demonstrar quão grande é a literatura no tema. Além disso, deve-se considerar que estes resultados representam ainda somente uma amostra desta literatura, uma vez que foram obtidos a partir de uma única base de dados e não consideram outros tipos de publicações como livros, textos para discussões e dissertações e teses.

⁵ A dificuldade de realizar-se tal pesquisa deriva da falta de uma base de dados tão ampla quanto as existentes para a literatura internacional. Dos 136 periódicos nacionais indexados na área de economia pelo Qualis da Capes, com classificação B5 ou superior, apenas 13 estão disponíveis no sistema SciELO Brasil, a principal base de dados para a literatura nacional. Além disso, grande parte só está disponível a partir da primeira década de 2000. Alguns periódicos disponibilizam em meio digital suas publicações, mas nem todos possuem um sistema de busca que abrange todos os volumes editados. Como exceções pode-se citar as revistas Pesquisa e Planejamento Econômica (PPE), Revista de Economia Política (REP), Revista Brasileira de Economia (RBE) e Brazilian Review of Econometrics, que permitem a busca em todos os números desde o lançamento, respectivamente nos anos de 1971, 1981, 1947 e 1981, embora nem sempre o acesso ao texto completo esteja disponível.

economia⁶ resultou em 159 artigos sobre o tema, publicados em grande parte a partir da década de 1980. Na literatura brasileira também se destacam, em termos quantitativos, as análises conjunturais, como as da década de 1980, com o debate sobre o déficit público e a inflação, e as da década de 1990, voltadas para a dívida pública e sua sustentabilidade. Embora haja um predomínio de estudos para o curto prazo, a análise da política fiscal brasileira em uma perspectiva de longo prazo, é igualmente importante. Tendo em conta que, no curto prazo, a estrutura tributária e o padrão de despesa são rígidos e as instituições orçamentárias podem ser consideradas como dadas, é a perspectiva de longo prazo que permite observar e avaliar mudanças nessas estruturas. E essa questão torna-se ainda mais relevante diante das transformações teóricas e econômicas nas últimas cinco décadas.

No plano econômico, a era de ouro do capitalismo nas economias avançadas, marcada pelo crescimento do produto com estabilidade monetária e baixas taxas de desemprego no pós II Guerra Mundial, chegou ao fim com os acontecimentos da década de 1970. Os dois choques do petróleo, em fins de 1973 e em 1979, o fenômeno da “estagflação”, o fim do padrão dólar-ouro e a emergência de um novo paradigma tecnológico, com as novas tecnologias de informação, cujos marcos maiores são o computador e a internet, colocaram novos desafios a essas economias, o que resultou em uma mudança na política econômica dos governos. Entre 1979 e 1981, Ronald Reagan, nos EUA, e Margareth Thatcher, no Reino Unido, elevaram a taxa de juros interna de suas economias e implementaram programas de austeridade fiscal e contração do crédito. Iniciaram ainda a desregulamentação da economia e a abertura dos mercados financeiros, reduzindo e/ou eliminando os controles sobre o capital, o que abriu caminho para a globalização financeira tão marcante nas décadas seguintes.

Na economia brasileira, as últimas cinco décadas foram marcadas por transformações internas que, em maior ou menor grau, acompanharam os movimentos da economia mundial. A crise política e econômica da primeira metade da década 1960 deu lugar ao regime militar, e posteriormente, ao “milagre econômico” entre 1968 e 1973, com altas taxas de crescimento

⁶ Além dos períodos indexados no SciELO Brasil foram realizadas pesquisas nos sites das revistas mencionadas na nota anterior, a saber, PPE, BrazilianReviewofEconometrics, REP e RBE. As duas últimas publicações também são indexadas ao SciELO, porém apenas a partir da primeira década de 2000. Nos casos em que o mesmo artigo foi encontrado no site do SciELO e da respectiva revista, considerou-se apenas o reportado no site da publicação, a fim de evitar a dupla contagem. Os termos utilizados na pesquisa foram “política fiscal” ou “déficit público” ou “dívida pública” ou “sistema tributário” ou “impostos” ou “tributação” ou “orçamento”.

do produto interno, puxadas pelo crescimento do produto industrial⁷. Contudo, em fins de 1973, o primeiro choque do petróleo trouxe mudanças significativas nesse cenário, dada a dependência do país na importação de petróleo. O Governo Militar, presidido por Geisel, optou por um novo plano de investimento, o II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento), centrado na substituição de importação na indústria de base e com o objetivo de manter o ritmo de crescimento atingido no período anterior. Os investimentos realizados pelo governo foram, em última instância, financiados pelo endividamento externo, e ampliaram ainda mais a intervenção do Estado na economia, característica tão marcante do pós-guerra. O segundo choque do petróleo e a elevação das taxas de juros internacionais foram o ponto inicial da crise que atingiu a economia no início da década de 1980, e que resultou na chamada “década perdida”, na qual o alto endividamento e a alta inflação dominaram o cenário macroeconômico do período, prejudicando o crescimento do país. A alteração desse cenário ocorreu na década de 1990: a dívida externa foi renegociada nos moldes do plano Brady, em 1994; no mesmo ano, a estabilidade monetária foi alcançada com o Plano Real; e a questão fiscal foi acomodada a partir de uma combinação de aumento da carga tributária e desvinculação de 20% das receitas de impostos e contribuições federais, que formaram o Fundo Social de Emergência⁸. A década de 1990 é marcada ainda pela mudança no papel do Estado brasileiro: a intervenção na economia que marcou o meio século anterior deu lugar a um Estado liberal, com as privatizações das empresas públicas e a criação de agências regulatórias para os setores mais importantes, como energia e telefonia, e a abertura comercial e financeira da economia. Em 1999, a crise cambial vivida pela economia levou à alteração na forma de combate à inflação: o sistema de âncora cambial foi substituído pelo sistema de metas de inflação e superávits primários, sistema mantido ao longo da primeira década do século XXI pelos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio “Lula” da Silva. No plano fiscal, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), promulgada em 2000, visou maior controle na elaboração e gestão das contas públicas das três esferas de governo.

Do ponto de vista teórico, as transformações neste período também foram marcantes. O papel da política fiscal modificou-se de acordo com as alterações na visão do ciclo econômico e no

⁷ Entre 1968 e 1973, período em que ocorreu o “milagre”, a taxa média de crescimento do PIB foi de 11,2%, superando a média histórica de 7% registrada entre o pós Segunda Guerra Mundial e o início da década de 1960 (Lago, 1990, p. 239).

⁸ O Fundo Social de Emergência passou a ser denominado de Fundo de Estabilização Fiscal até 1999, e a partir de 2000 foi reformulado, passando a ser chamado de Desvinculação de Recursos da União (DRU). Medida tida como inicialmente temporária, pois deveria vigorar até 31 de dezembro de 1999, a DRU foi sucessivamente prorrogada pelo Congresso Nacional, e atualmente está em vigor até 2015, como determina a Emenda Constitucional nº. 68 de 2011.

objetivo da política econômica: de principal instrumento para estimular a demanda agregada, com o objetivo de manter a economia operando com plena utilização dos fatores de produção, a política fiscal passou a auxiliar o política monetária, diante do objetivo maior de estabilização do nível de preços. Seu papel centra-se, atualmente, no controle do gasto público, com a definição de regras para as contas públicas, e na sustentabilidade da dívida, como suporte para a credibilidade da política monetária.

Ademais, os persistentes déficits orçamentários e o grande crescimento da dívida pública, observados tanto em países avançados quanto em países em desenvolvimento, em um período sem grandes guerras, motivou uma extensa literatura em macroeconomia a explicar estes resultados, seja com base no comportamento de planejadores benevolentes, seja a partir do comportamento oportunista dos formuladores de política, ou com base em alguma ilusão fiscal dos eleitores, ou ainda como resultado das restrições e incentivos impostos pelas instituições políticas e orçamentárias de cada país no comportamento dos governantes. Dado o impacto dos déficits e do estoque da dívida pública na economia, essas instituições apresentam-se como mais um elemento a ser considerado na análise dos efeitos da política fiscal.

É neste contexto que se insere o objetivo do trabalho, que é compreender a política fiscal do governo federal ao longo dos últimos 45 anos, entre 1965 e 2010. O ano de 1965 marca o início da análise por ser o primeiro ano em que a Lei n°. 4.320, de 17 de março de 1964, regeu a elaboração e execução do orçamento federal. Ainda em vigor nos dias atuais, embora com modificações introduzidas por novas leis, decretos e portarias, essa Lei determina as normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanço da administração pública das três esferas de governo. A compreensão da política fiscal, por sua vez, centra-se em dois pontos: no estudo do padrão de financiamento tributário e de gasto do governo, ao longo do período delimitado; e na análise institucional do processo de elaboração, aprovação e execução do orçamento sob a ótica da disciplina fiscal, suas alterações ao longo do tempo, bem como o impacto deste arcabouço institucional no resultado observado para a política fiscal.

Em relação ao padrão de receitas e despesas do governo federal, busca-se contornar a falta de séries fiscais para o período da análise, particularmente séries desagregadas, a partir da coleta de dados de fontes primárias e públicas, como os Balanços Gerais da União (BGU), o

Anuário Estatístico da Previdência e o Anuário Estatístico do Brasil (AEB), coleta esta completada por estudos sobre o tema, principalmente no que diz respeito à previdência e assistência social. O uso de outras fontes para os dados fiscais, além do BGU, está diretamente relacionado às mudanças institucionais no orçamento federal, que alteraram o seu conteúdo, como será analisado no decorrer do trabalho. Além do uso de fontes primárias de dados, outra distinção da pesquisa está na metodologia de construção das séries, particularmente no caso do gasto público. Embora a análise concentre-se em cinco categorias de despesas, a saber, despesas em educação, saúde, previdência e assistência, infraestrutura e despesas administrativas, excluídas as despesas com a dívida pública⁹, estas categorias foram construídas a partir da classificação da despesa por programas/subfunções do orçamento, desdobramentos da classificação funcional. De forma análoga, as séries referentes às receitas de tributos e às receitas de contribuições foram construídas a partir de seus componentes, de modo a compatibilizar estas categorias, diante das mudanças na classificação da receita ao longo do período analisado.

Assim, busca-se contribuir para literatura brasileira sobre política fiscal ao abordar a questão sob um aspecto relativamente pouco estudado, qual seja, a análise do arcabouço institucional e das contas fiscais a partir de dados desagregados, sob a perspectiva de longo prazo. Para alcançar o objetivo proposto, o trabalho apresenta quatro capítulos, além desta introdução.

O próximo capítulo apresenta o contexto em que a política fiscal do governo federal está inserida ao traçar o panorama da economia brasileira do início da década de 1960 aos dias atuais. Além dos acontecimentos econômicos e políticos do período, o capítulo contextualiza a política fiscal no debate teórico do *mainstream* macroeconômico acerca do papel e dos efeitos da política econômica.

O padrão de financiamento tributário e o padrão da despesa do governo federal, bem como a metodologia empregada na construção do banco de dados fiscais, a partir das fontes primárias e secundárias citadas, são abordados no capítulo três. A análise desenvolvida neste capítulo apresenta as alterações na classificação das receitas e despesas e no conteúdo do BGU, decorrente de mudanças institucionais, bem como as consequências para os dados obtidos e os

⁹ Reconhece-se aqui a importância das despesas com a dívida pública, isto é, juros, encargos e amortizações. No entanto, considerando a dimensão do objeto de estudo e do objetivo proposto, optou-se por não incluir esta categoria de despesas, uma vez que estas despesas estão atreladas principalmente ao estoque da dívida, fruto de decisões passadas de política econômica, fiscal e monetária.

ajustes realizados. Ressalta-se que as mudanças institucionais são somente mencionadas na medida em que alteram o conteúdo do BGU. A análise dessas instituições é desenvolvida no capítulo quatro. Em relação ao financiamento tributário e à despesa, o estudo foca no comportamento dessas variáveis, buscando identificar suas tendências diante das transformações econômicas discutidas no capítulo anterior.

O estudo do arranjo institucional que rege o processo de elaboração, aprovação e execução do orçamento é apresentado nos capítulos quatro e cinco. No capítulo quatro, as instituições orçamentárias vigentes no país ao longo do período de 1965-2010 são descritas, analisadas e comparadas. A avaliação destas instituições sob a ótica da disciplina fiscal é realizada no quinto capítulo, a partir de duas metodologias: o índice orçamentário pioneiro de Alesina *et al.* (1999) e os índices orçamentários construídos por Dabla-Norris *et al* (2010). O estudo é finalizado com a avaliação do impacto das instituições, por meio dos índices construídos, sob o resultado primário do governo federal.

Por fim, são apresentadas as principais conclusões da tese.

2 O CONTEXTO TEÓRICO E ECONÔMICO DO BRASIL NO PERÍODO DE 1960 A 2010

Em cinco décadas de história econômica, a política fiscal brasileira esteve inserida em diferentes contextos políticos, econômicos e teóricos; esteve no centro das recomendações de política econômica e passou a auxiliar, foi utilizada por governos autoritários e democráticos, para a promoção do crescimento e superação de uma crise, seguiu recomendações ortodoxas e heterodoxas, e por muitas vezes foi tida como a vilã dos problemas econômicos brasileiros. Assim, o conhecimento destes contextos coloca-se como uma primeira etapa fundamental para o estudo da política fiscal em uma perspectiva de longo prazo, realizada neste capítulo.

Duas perspectivas são consideradas: a teórica, objeto da seção 2.1, e a político-econômica, presente na seção 2.2. No plano teórico, a análise concentra-se no papel da política fiscal e no seu efeito sobre a economia, bem como nas suas transformações, tendo por referencial a teoria macroeconômica dominante, base da política econômica atualmente implementada no Brasil. No plano político-econômico, a política fiscal é contextualizada a partir de um panorama da economia brasileira do início da década de 1960 aos dias atuais.

2.1 Política fiscal e o debate macroeconômico

Do pós-guerra ao início da década de 1970, o paradigma keynesiano expresso no modelo IS-LM dominou o cenário macroeconômico, atingindo o seu auge em meados da década de 1960. De acordo com essa teoria, a insuficiência de demanda efetiva – a terminologia consagrada nos livros de macroeconomia é demanda agregada – leva a um equilíbrio econômico, no qual os níveis de produto e emprego estão abaixo do pleno emprego. Esse resultado deriva de falhas de mercado, como a rigidez nominal de preços. Destaca-se, porém, que o equilíbrio econômico com desemprego involuntário sustenta-se apenas no curto prazo. No longo prazo, a teoria keynesiana da síntese neoclássica admitia que produto e emprego continuassem sendo determinados pela oferta, com base na lei de Say¹⁰.

¹⁰ Críticos dessa teoria, em particular a corrente pós-keynesiana, não concordam com essa interpretação da Teoria Geral de Keynes feita pela corrente neoclássica. Segundo as críticas, a existência de rigidez nominal não é

No arcabouço IS-LM, a taxa de juros e o produto de equilíbrio da economia são determinados pelo equilíbrio simultâneo entre o mercado de bens, descrito pela IS, e o mercado monetário, descrito pela LM. O equilíbrio da economia em um ponto em que há desemprego é indesejado e o governo, portanto, tem um papel ativo no estímulo à demanda, por meio de políticas fiscais e/ou monetárias expansionistas e discricionárias.

A política fiscal expansionista, seja por um aumento dos gastos públicos ou redução da tributação, eleva a demanda agregada da economia e, conseqüentemente, o nível de produto e emprego. O aumento do gasto e da renda acarreta no aumento da demanda por moeda, o que, dada a hipótese de oferta de moeda exógena, controlada pela autoridade monetária, resulta em um aumento da taxa de juros. A elevação da taxa de juros, por sua vez, reduz o investimento do setor privado, dando lugar ao efeito *crowding-out*. Quanto maior a elasticidade-juros da demanda por moeda e quando menor a elasticidade-juros da função de investimento, maior será o multiplicador fiscal, ou seja, o efeito final da política fiscal no nível de produto e emprego. Por outro lado, essas condições tornam a política monetária expansionista pouco eficaz. No caso limite, em que a demanda por moeda é perfeitamente elástica à taxa de juros, a conhecida armadilha da liquidez, apenas a política fiscal é eficaz para estimular a atividade econômica. Como relatam Snowdon e Vane (2005, p.108-109), evidências empíricas apontavam para uma demanda por moeda com alta elasticidade em relação à taxa de juros e para uma função de investimento com baixa elasticidade em relação à taxa de juros, o que dava suporte à preferência pela política fiscal, embora no final da década de 1950 essa preferência fosse maior entre os economistas britânicos do que entre os americanos. Na década de 1960, a visão de que a política fiscal é relativamente mais eficaz que a política monetária foi cada vez mais questionada. Ressalta-se que a política fiscal expansionista, antecipada ou não, é eficaz apenas quando a economia encontra-se abaixo do pleno emprego, quando, no curto prazo, a rigidez nominal de preços e salários impede o ajustamento das variáveis nominais e permite que variações na demanda agregada tenham efeito sobre o nível de emprego e produto. Quando o equilíbrio ocorre no nível de pleno emprego, o produto é determinado pela oferta agregada e mudanças na demanda agregada afetam apenas o nível de preços da economia.

condição necessária para que a economia atinja o equilíbrio abaixo do pleno emprego, nem este último é um resultado de curto prazo.

Em uma pequena economia aberta, a eficácia da política fiscal depende do regime da taxa de câmbio e da mobilidade dos fluxos de capital. De acordo com o Modelo Mundell-Fleming, que incorpora o fluxo de capitais no modelo IS-LM, por meio da curva BP, o maior efeito da política fiscal sobre a economia ocorre em um regime de taxa de câmbio fixa e perfeita mobilidade de capital, pois neste caso, a taxa de juros mantém-se no nível da taxa de juros internacional e não ocorre, portanto, o efeito *crowding-out*. Por outro lado, a política fiscal é ineficaz se a taxa de câmbio for flexível e a mobilidade de capital for perfeita. Com imperfeita mobilidade de capital, a política fiscal possui efeito sobre a atividade econômica e o resultado final depende do regime da taxa de câmbio e das inclinações da LM e BP.

A curva de Phillips, incorporada aos modelos macroeconômicos keynesianos na década de 1960, apresentava a inflação salarial como uma função do nível de desemprego da economia. Com isso, estabelecia um *trade-off* permanente entre o nível de inflação e o nível de desemprego, que permitia aos formuladores de política estimar a inflação para os diferentes níveis de desemprego almejado pela política econômica. Além disso, a Curva de Phillips tornou-se uma importante parte da teoria keynesiana ao fazer a ligação entre o modelo IS-LM, no qual os preços são fixos, e a uma teoria da inflação de preços e salários (SWONDON; VANE, 2005, p.142).

A queda do paradigma keynesiano é marcada por duas críticas: a crítica feita por Friedman no final da década de 1960 e a crítica de Lucas, no início da década de 1970 (DE VROEY, 2010). Ambos os autores apontaram para a ineficácia da política keynesiana de estímulo à demanda, em um momento em que as economias avançadas vivenciavam um período de inflação alta, conjugada com desemprego e baixo crescimento econômico, o que propiciou maior visibilidade para essas críticas.

Friedman criticou o uso da curva de Phillips na formulação de políticas, pois para que o *trade-off* pudesse ser explorado era necessário que a curva fosse estável. No entanto, em sua visão, essa estabilidade teria que vir de uma ilusão monetária por parte dos trabalhadores no momento da negociação de seus salários nominais, o que não ocorria. As negociações salariais ocorrem em termos nominais, mas o que importa para trabalhadores e empresários são os salários reais. Logo, qualquer tentativa de explorar o *trade-off* seria incorporado na negociação, o que levaria ao deslocamento da curva, tornando a política econômica ineficaz. De Vroey (2010, p.7) destaca que, embora Friedman criticasse o uso de políticas de estímulo

à demanda agregada, metodologicamente ele manteve-se no arcabouço keynesiano. E, como colocam Snowdon e Vane (2005, p.174), sua afirmação teórica acabou por ser uma generalização do modelo IS-LM, o que ajudou a colocar a abordagem monetarista dentro do *mainstream* macroeconômico.

As críticas de Friedman foram traduzidas na curva de Phillips aumentada, ou aceleracionista, que incluiu as expectativas na função original. Assim, para cada nível de expectativa em relação à taxa de inflação há uma curva relacionando a taxa de variação nominal dos salários ao nível de desemprego da economia. No entanto, quando a taxa de inflação esperada é igual à taxa de inflação efetiva, o *trade off* desaparece: a curva de Phillips é vertical e a economia encontra-se na sua taxa natural de desemprego. A curva de Phillips vertical no longo prazo implica que uma política monetária que aumente a taxa de expansão da moeda só reduz o desemprego a um nível abaixo da sua taxa natural, quando não é antecipada pelos agentes. Neste caso, o aumento da inflação derivado dessa política fará com que os agentes reajustem suas expectativas, o que ocorre de forma adaptativa no modelo, e o resultado final será um retorno da economia ao seu nível de pleno emprego com uma taxa de inflação mais alta. O efeito da política é temporário. Tentativas de manter a taxa de desemprego abaixo do nível natural de forma permanente por meio de aumentos contínuos da expansão de moeda resultam apenas na aceleração da inflação.

A visão monetarista, com base na estabilidade da demanda por moeda, de que a inflação e o balanço de pagamentos são fenômenos monetários e de que a economia é estável, retornando para a taxa natural de desemprego após choques externos, coloca seus defensores em posição contrária a políticas econômicas ativas e discricionárias para a estabilização da demanda agregada. Devido à defasagem entre o aumento do estoque de moeda e o aumento na renda nominal, políticas discricionárias podem aumentar a instabilidade da economia. A recomendação de Friedman, portanto, é de uma política monetária na qual a moeda seja expandida a uma taxa fixa, combinada com uma taxa de câmbio flutuante, proporcional ao crescimento da economia (SNOWDON; VANE, 2005, p.186).

A hipótese da taxa de desemprego natural implica ainda em uma mudança na recomendação de políticas para reduzir de forma permanente o nível de desemprego na economia: no lugar de políticas de estabilização da demanda agregada, o governo deve utilizar políticas que

melhorem a estrutura e o funcionamento dos mercados de trabalho e da indústria, ou seja, políticas que atuem do lado da oferta (SNOWDON; VANE, 2005, p.186).

A política fiscal, por sua vez, deve restringir-se ao seu papel tradicional de alocação de recursos e distribuição de riquezas. A interpretação de que a economia é estável e de que a inflação é um fenômeno monetário, retirou da política fiscal o seu papel ativo de estabilizar a economia. Por outro lado, o descontrole fiscal, com déficits persistentes e acumulação de dívida por parte do governo, tem por consequência desestabilizar a economia, como a experiência empírica do Brasil nos anos de 1980 evidencia.

Antes de apresentar a crítica de Lucas à macroeconomia keynesiana, faz-se um parêntese para discutir outra contribuição de Friedman, não diretamente ligada à teoria monetária, e que tem implicações no debate da eficácia da política fiscal sobre o nível de demanda agregada. Friedman (1957) estabelece que a renda de um indivíduo é formada por dois componentes, a renda permanente e a renda transitória, sendo que as decisões de consumo são tomadas com base na renda permanente. Sendo assim, a redução temporária de imposto afeta apenas a renda transitória, não induzindo ao aumento do consumo. A política fiscal teria um impacto menor do que o advogado pela teoria keynesiana, reduzindo a justificativa para o seu uso em estabilizar a demanda. Romer (2001, capítulo 11) argumenta que a hipótese da renda permanente relaciona-se à equivalência ricardiana. Segundo essa teoria, a emissão de dívida para financiar uma política de expansão de gastos tem o mesmo efeito sobre o setor privado que um aumento na tributação: não há um aumento do gasto privado, pois a dívida emitida terá que ser paga com um aumento de impostos ou redução dos gastos no futuro, o que não altera a sua renda permanente, apenas a transitória. Deste modo, se a hipótese da renda permanente descreve o comportamento do consumidor, então a equivalência ricardiana é uma boa aproximação para o efeito da política. Entretanto, o autor argumenta que há pouco suporte para essas afirmações.

As críticas feitas por Robert Lucas Jr, por outro lado, levaram a uma nova corrente teórica, a macroeconomia novo clássica, que representou não apenas uma mudança na recomendação de políticas econômicas, mas também uma mudança metodológica em macroeconomia, bem como uma mudança na agenda de pesquisa, no arcabouço conceitual, nas ferramentas matemáticas e na visão do ciclo econômico (DE VROEY, 2010, p. 10). Uma das principais críticas de Lucas à teoria keynesiana direcionava-se ao uso dos modelos macroeconômicos

construídos para a avaliação de políticas alternativas. Por não considerarem que as expectativas dos agentes econômicos são formadas endogenamente, de forma racional, os modelos keynesianos não seriam uma base robusta para a análise de políticas – faltava a esses modelos fundamentação microeconômica.

Ao incorporar agentes racionais em um modelo de equilíbrio geral, no qual preços e salários são flexíveis de modo que o mercado continuamente alcança o seu equilíbrio, o resultado é que as flutuações no nível de emprego, e, portanto, de produto, não são fruto de falhas de mercado, mas o resultado ótimo de agentes maximizadores diante de choques monetários exógenos e informação imperfeita; as flutuações no nível de emprego são frutos de mudanças na oferta de trabalho dos agentes, dentro desse arcabouço. Qualquer mudança anunciada da política monetária é, portanto, ineficaz para estimular a demanda e reduzir o desemprego, uma vez que os agentes racionais irão incorporar essa política às suas expectativas de inflação. Apenas quando a alteração na política é não antecipada pelos agentes é que ela consegue afetar as variáveis reais, produto e emprego, e somente por um período curto de tempo.

Outra questão que emerge dos modelos novos clássicos é a existência de inconsistência temporal da política monetária discricionária de inflação baixa. Kydland e Prescott (1977) mostram que se a expectativa de inflação é baixa, o custo marginal do governo em elevar a inflação em busca de um nível de desemprego menor é pequeno, o que gera incentivos para que essa política seja seguida. Esse incentivo vem da percepção, por parte do governo, de que existe um *trade-off* entre inflação e desemprego, ainda que seja temporário, e da possibilidade de implementar a política de forma discricionária. No entanto, os agentes racionais sabem que o governo tem o incentivo para fazer uma política expansionista e, portanto, suas expectativas de inflação não serão baixas. O resultado da política discricionária é um nível de inflação maior sem aumento do produto.

Diante da ineficácia da política monetária antecipada e da inconsistência da política discricionária, coloca-se a questão de qual deveria ser a política adotada, se é que existe espaço para políticas de estabilização nestes modelos diante de choques exógenos na economia. Romer (2001, p.494-497) mostra que há espaço para políticas de estabilização aumentarem o bem-estar da economia, desde que a função de bem estar social ou a curva de oferta agregada seja significantemente não linear. Nestes casos, o objetivo da política deve ser manter a inflação em níveis baixos e estáveis e a política recomendada é adoção de uma meta

a ser alcançada por meio de uma regra. No entanto, um ponto crucial dessa política é a credibilidade da meta. Para que os agentes formem suas expectativas de acordo com a meta determinada, é necessário que esta seja crível, tanto no sentido de que é factível de ser alcançada, quanto no sentido de que de fato a autoridade monetária irá cumprir a meta por meio da regra estabelecida. Os pré-requisitos de credibilidade e comprometimento com a regra formam a base para a defesa de um banco central independente.

No que tange à política fiscal, objeto da análise, conclui-se que não há espaço para o seu uso como política de estabilização, uma vez que o objetivo da política deve ser manter a inflação baixa, que, por sua vez, também é vista como um fenômeno monetário. Entretanto, isto não significa que a política fiscal não afete as variáveis reais da economia. De fato, variações na tributação e no gasto podem afetar o consumo e o investimento da economia, alterando assim o nível de emprego e produto no curto prazo, mas não necessariamente esses efeitos serão os mesmos descritos pela teoria keynesiana. A hipótese de expectativas racionais em um modelo de maximização intertemporal do consumo amplia a possibilidade de resultados da política fiscal: políticas fiscais contracionistas podem levar não apenas à contração da atividade econômica, como na teoria keynesiana, como também a expansões econômicas, a depender das expectativas que a política corrente gera em relação ao comportamento futuro da política fiscal¹¹. Do mesmo modo, pequenos aumentos nos gastos públicos percebidos como temporários podem não afetar o consumo privado. Bertola e Drazen (1993) caracterizam esta visão, como “visão expectacional da política fiscal”. Aschauer e Greenwood (1985), a partir de um modelo neoclássico de equilíbrio geral de dois períodos, concluem que o efeito da política fiscal sobre as decisões de consumo, oferta de trabalho e investimento dos agentes depende do tipo de política: se é apenas temporária ou permanente, e se ela reflete eventos correntes, mas não antecipados, ou eventos futuros esperados. Para Alesina e Perotti (1997) ajustes fiscais que reduzem despesas com pessoal e transferências têm maior probabilidade de serem mantidos do que ajustes que aumentam os impostos e/ou reduzem despesas com investimento. Deste modo, o primeiro tipo de ajuste geralmente é expansionista enquanto o segundo tende a ser contracionista, consistente com a importância das expectativas e divergindo, assim, do resultado keynesiano. Romer (2001, p.546-547) aponta três canais apresentados por essa literatura pelos quais uma política fiscal contracionista pode levar à

¹¹ Além de possibilidade teórica, contrações fiscais com efeitos expansionistas sobre o consumo foram observadas na Dinamarca e Irlanda na década de 1980. Giavazzi e Pagano (1990) argumentam que os efeitos observados foram resultados do efeito da política sobre as expectativas dos agentes.

expansão da atividade econômica. Primeiro, é o efeito que a política fiscal tem sobre a expectativa das famílias em relação aos impostos que terão que ser pagos ao longo da vida: se a política levar a expectativas de impostos menores, então o consumo corrente irá aumentar. O segundo canal é o efeito sobre a taxa de juros: expectativa de gastos públicos menores no futuro reduz a taxa de juros esperada, o que eleva o investimento corrente. O terceiro canal relaciona a política fiscal contracionista à expectativa de menor probabilidade de crises fiscais futuras. Neste caso, espera-se uma renda futura maior, o que aumenta tanto o consumo quanto o investimento correntes.

Na década de 1980, um novo campo de pesquisa, os modelos de ciclos reais (*real business cycle models*), que mantém a metodologia dos modelos novos clássicos, mas com diferentes hipóteses teóricas, desenvolveu-se a partir do artigo seminal de Kydland e Prescott, “Time to Build and Aggregate Fluctuations” de 1982. Neste artigo, as flutuações econômicas são o resultado ótimo do ajustamento a choques tecnológicos exógenos por parte de agentes maximizadores. As hipóteses de expectativas racionais, mercados equilibrados e a função de oferta de Lucas da teoria novo clássica são mantidos, mas não há choques monetários ou informação imperfeita no modelo (DE VROEY, 2010, p.15). As flutuações na economia, que nos modelos novos clássicos eram explicadas por fatores monetários na presença de informação incompleta, são agora explicadas por fatores reais em um ambiente de informação perfeita: os choques tecnológicos, que afetam a função de produção e alteram a estrutura de preços relativos, levam os indivíduos maximizadores a revisar suas decisões de oferta de trabalho e consumo, gerando flutuações no nível de emprego e produto da economia. Assim, nos modelos de ciclos reais, todos os estágios do ciclo – pico, recessão, queda e a recuperação – constituem um equilíbrio, pois constituem o resultado ótimo do processo de maximização dos agentes diante de mudanças nas suas restrições (SNOWDON; VANE, 2005, p.294-295).

Como os períodos de recessão e desemprego não são, portanto, resultados de falhas de mercado, o Estado, conseqüentemente, não tem nenhum papel a exercer no controle do ciclo econômico. Esta visão difere fundamentalmente das correntes teóricas anteriores. Como argumenta Snowdon e Vane (2005, p.330), embora houvesse fortes disputas teóricas entre keynesianos, monetaristas e novos clássicos, havia um consenso de que a instabilidade do ciclo econômico era considerada indesejada por reduzir o bem-estar social e deveria, portanto, ser reduzida por meio de políticas apropriadas, ainda que não houvesse acordo sobre quais seriam essas políticas, como visto anteriormente. Para os teóricos dos modelos de ciclos reais,

a visão é diametralmente oposta: tentativas de reduzir as flutuações por parte do governo é que reduzem o bem-estar social. Dado que neste arcabouço a moeda é neutra tanto no curto como no longo prazo e determinada endogenamente pelo funcionamento da economia¹², políticas monetárias não possuem efeito sobre o lado real da economia. No caso da política fiscal, distorções associadas à tributação e ao gasto público reduzem o bem-estar social. Por outro lado, é possível que aumentos temporários nos gastos públicos elevem o nível de produto e emprego da economia, uma vez que a oferta de trabalho aumenta em resposta ao aumento da taxa de juros, que, por sua vez, é causado pelo aumento da demanda agregada (SNOWDON; VANE, 2005, p.332).

As fortes implicações dos modelos de ciclos reais não passaram sem críticas dentro do *mainstream* macroeconômico. Sem entrar neste debate, citam-se as críticas em relação à neutralidade da moeda, à dependência aos choques tecnológicos para gerar as flutuações na economia, à inexistência de desemprego involuntário nestes modelos e ao uso de agente representativo, o que exclui questões como assimetria de informação e coordenação entre agentes heterogêneos.

A ênfase dada aos choques de oferta, sejam eles monetários nos modelos novos clássicos, sejam eles tecnológicos nos modelos de ciclos reais, para explicar as flutuações na atividade econômica foi criticada por um conjunto de economistas para os quais a demanda agregada tem o seu papel na determinação do produto e emprego da economia. Os economistas desta nova corrente, os novos keynesianos, partem das premissas do então “velho” keynesianismo – a existência de equilíbrio econômico com desemprego involuntário; o reconhecimento de que choques na demanda agregada afetam a estabilidade macroeconômica; a não neutralidade da moeda; e o reconhecimento de que políticas econômicas de estabilização possuem o potencial de aumentar a estabilidade macroeconômica e o bem-estar –, mas diferem destes por buscar a explicação da rigidez nominal de preços e salários no comportamento de agentes otimizadores com expectativas racionais, incorporando a microfundamentação dos modelos novos clássicos. Os modelos novos keynesianos consideram ainda outras imperfeições no funcionamento da economia, como mercados imperfeitos e incompletos, assimetria de informação e heterogeneidade dos agentes, formando assim um grupo de pesquisa

¹²Este é outro ponto no qual os modelos de ciclos reais diferem fundamentalmente das teorias keynesiana, monetarista e novo-clássica. Para esses últimos, a moeda não é neutra no curto prazo e é determinada exogenamente pela autoridade monetária, embora a causa da não neutralidade seja diferente entre as teorias.

heterogêneo, com diferentes linhas de pesquisa. De acordo com De Vroey (2010, p.14), os modelos elaborados dentro desta corrente distinguem-se ainda pela abordagem metodológica. Os modelos de competição imperfeita utilizam o arcabouço marshaliano, enquanto que os modelos de falhas de coordenação são modelos de equilíbrio geral walrasianos.

É importante ressaltar que rigidez de preços e salários na economia significa que preços e salários ajustam-se de forma lenta, o que leva a economia a equilíbrios abaixo do pleno emprego, no curto prazo. No longo prazo, preços e salários ajustam-se completamente e o equilíbrio da economia, portanto, ocorre no nível de pleno emprego, sendo determinado pela oferta.

A microfundamentação para explicar a rigidez de preços e salários foi desenvolvida em diversos modelos. Fischer (1977) e Phelps e Taylor (1977) derivam o lento ajustamento do nível de preços a choques na economia como o resultado de contratos salariais que são reajustados em diferentes períodos, em um ambiente de competição imperfeita e agentes racionais. Akerlof e Yellen (1985), Mankiw (1985) e Parkin (1986) observam que flutuações macroeconômicas podem ser geradas por pequenos custos, enfrentados pelas firmas em um mercado de competição imperfeita, para reajustar os preços. Esses custos, os chamados custos de *menu*, incluem custos físicos de alterar os preços em cardápios e catálogos e custos administrativos na definição e renegociação de contratos com clientes e fornecedores. Outra fonte de rigidez no reajuste de preços é a falha de coordenação entre firmas: uma vez que as decisões de reajuste são tomadas individualmente, é racional para uma firma não reajustar o seu preço se esta espera que as demais não alterem os seus. Isto porque uma alteração individual de preço acarretaria em uma mudança na posição relativa da firma no mercado, o que pode não ser ótimo. A rigidez real no mercado de trabalho, por sua vez, é abordada pelos modelos de salário-eficiência e *insider-outsider*. No primeiro modelo, as firmas utilizam o salário real como forma de estimular a eficiência do trabalhador, em um contexto de assimetria de informação, no qual o monitoramento perfeito do trabalhador não é possível. Assim, mesmo em situações de desemprego na economia, as firmas não reduzem os salários como forma de manter a produtividade do trabalhador. No modelo *insider-outsider*, os custos envolvendo a demissão de trabalhadores (*insiders*) e a contratação de novos (*outsider*), não são compensados pelo menor salário pago ao novo trabalhador (*outsider*) no curto prazo, implicando em rigidez no mercado de trabalho (ROMER, 2001).

No que diz respeito à recomendação de políticas econômicas, as falhas de mercado levam a maioria dos economistas novos keynesianos a concordar com a necessidade de políticas governamentais ativas, em particular em períodos de recessão. No entanto, não há uma recomendação única sobre qual política deve ser utilizada e se deve ser adotada sob a forma de regra ou utilizada de forma discricionária. Em geral, a política discricionária não é recomendada, em face das flutuações irregulares e não previsíveis derivadas nos modelos, e o peso maior é atribuído à política monetária, e não à política fiscal como no paradigma keynesiano anterior (SWONDON; VANE, 2005, p.409-410).

No final da década de 1990 e início dos anos 2000, emergiu um consenso entre novos keynesianos e novos clássicos/modelos de ciclos reais, na chamada “Nova Síntese Neoclássica” (GOODFRIEND; KING, 1997, 231). Em linhas gerais, os modelos macroeconômicos dessa nova síntese descrevem a economia como um processo dinâmico estocástico, são microfundamentados, incorporam a dimensão intertemporal nos processos de otimização e a hipótese de expectativas racionais (elementos dos modelos de ciclos reais) e incluem o custo de ajustamentos dos preços e salários e a competição imperfeita nos mercados de bens, trabalho e crédito (elementos novos keynesianos) (DE VROEY, 2010, p.17).

Em termos de política econômica, o resultado é que a política monetária está ao centro. Goodfriend e King (1997, p.232) apresentam quatro conclusões acerca do papel dessa política na nova síntese. Primeiro, a política monetária afeta de modo importante as variáveis reais da economia e seu efeito é persistente ao longo de vários anos, devido aos ajustamentos graduais dos preços tanto individuais quanto do nível geral de preços. Segundo, o *trade-off* de longo prazo entre inflação e desemprego é pequeno. Terceiro, os modelos sugerem que a eliminação da inflação gera importantes ganhos, devido ao aumento na eficiência das transações e à redução na distorção de preços relativos. E por último, a credibilidade aparece com um importante papel para entender os efeitos da política monetária.

A forma de alcançar o novo objetivo da política econômica, de manter a inflação em níveis baixos e estáveis, é a adoção de uma âncora nominal de modo a restringir a discricionariedade da política e evitar o problema de inconsistência temporal mencionado anteriormente. Atualmente, a âncora nominal que se sobressai é o regime de metas de inflação, na qual o banco central compromete-se com uma meta para a taxa de inflação, previamente anunciada,

e fixa a taxa de juros de curto prazo da economia de modo a alcançar o valor determinado. Em geral, a taxa de juros é determinada por alguma variação da regra de Taylor. Um aspecto muito importante do regime de metas de inflação é a credibilidade da autoridade monetária e a transparência no processo, para que de fato o regime influencie as expectativas dos agentes e estes utilizem o valor fixado para inflação nas suas decisões. A política fiscal, por sua vez, deve ter objetivos consistentes com os da política monetária, ou seja, controlar o déficit público e o nível de endividamento do Estado para que o regime alcance a credibilidade requerida. Com isso, a disciplina fiscal tornou-se um ponto central dentro deste arcabouço¹³, e deve ser o resultado não apenas de um governo específico, comprometido com a estabilidade da economia, mas do arranjo institucional do país, ou seja, deve ser garantida com a criação de instituições responsáveis pelo controle das contas públicas¹⁴.

Em resumo, ao longo do período estudado observa-se uma mudança nos instrumentos macroeconômicos a serem utilizados pelos governos, e, principalmente, uma mudança no objetivo da política macroeconômica, que passou da manutenção do pleno emprego, com o uso de políticas fiscais e monetárias ativas, para a manutenção da estabilidade dos preços, com o uso de regras para a política monetária e, em muitos casos, para a política fiscal. Além disso, observa-se uma alteração no efeito esperado da política fiscal sobre o nível de produto e emprego da economia. Se antes a teoria previa que uma redução nos impostos ou um aumento do gasto público tinha efeito expansionista, atualmente, a introdução de expectativas racionais na teoria econômica tornou o resultado dessas medidas contingente a essas expectativas. Como concluem Hemming *et al* (2002, p.35-36), os efeitos da política fiscal expansionista tendem a ser positivos e de magnitude significativa quando há excesso de capacidade na economia, esta é fechada ou aberta com taxa de câmbio fixa, os indivíduos possuem um horizonte de tempo limitado e enfrentam restrições de liquidez; quando o aumento dos gastos do governo não substitui o gasto privado; quando a dívida pública é baixa e o governo não encontra restrições para o financiamento da mesmo; e quando a política fiscal é acompanhada por uma expansão monetária com pequenos efeitos inflacionários. Por outro lado, os efeitos de uma política fiscal expansionista podem ser pequenos e até mesmo negativos (expansão fiscal contracionista) nos casos em que o aumento dos gastos do governo substitui a despesa

¹³ Além da sua importância para o regime de metas de inflação, a disciplina fiscal é um consenso dentro da literatura do *mainstream* que estuda outras questões como as crises cambiais, a relação entre taxa de juros, fluxos de capital e prêmio de risco e a questão da sustentabilidade da dívida pública para a manutenção dos fluxos de capitais no contexto de abertura financeira da economia. Lopreato (2006) apresenta uma boa resenha da literatura que aborda estas questões.

¹⁴ Esta questão será abordada no capítulo quatro.

privada ou eleva a taxa de juros e acarreta em uma apreciação da taxa de câmbio; quando os indivíduos são ricardianos, o que faz com que uma expansão fiscal permanente reduza o consumo; quando há um problema de sustentabilidade da dívida pública e o prêmio de risco para financiá-la eleva em muito a taxa de juros; e quando a política gera incertezas, de modo que firmas e famílias tornam-se mais cautelosas nas suas decisões de investimento e consumo.

2.2 Panorama da economia brasileira no período

No Brasil, e em outros países em desenvolvimento, o alinhamento das políticas monetária e fiscal com o preceitos da teoria macroeconômica dominante, observado na história recente a partir do objetivo de estabilidade dos preços e, conseqüentemente, da disciplina fiscal, não estava presente nos debates político-econômicos das décadas de 1960 e 1970. Como expõe Aldo Ferrer, ex-Ministro da Fazenda da Argentina,

Nos centros industriais, a depressão dos anos trinta recolocou a função do gasto público como instrumento chave da determinação da demanda efetiva e do nível de atividade. Esta dimensão sempre teve significado secundário nas economias em desenvolvimento. Nestas, as finanças públicas adquiriram seu maior significado em um plano estrutural. Quer dizer, enquanto instrumento da alocação de recursos e da distribuição da renda destinada à remoção dos obstáculos ao desenvolvimento e contra a pobreza. (FERRER, 1981, p.29).

A política fiscal, portanto, era um dos instrumentos utilizados no processo de industrialização da economia, que no Brasil, e nos demais países da América Latina, era centrado na substituição de importações. Os incentivos fiscais e os subsídios a indústrias selecionadas eram utilizadas ao lado de outros instrumentos de política econômica como a proteção tarifária, os incentivos cambiais, o crédito subsidiado e a atuação direta do Estado na esfera produtiva, com as empresas estatais.

Contudo, cabe ressaltar que o objetivo de industrializar o país não eliminou o uso de políticas fiscais e monetárias de curto prazo, recomendadas pelo *mainstream* macroeconômico vigente à época, particularmente no controle do processo inflacionário e em situações de desequilíbrio do balanço de pagamentos. Entre 1954 e 1963,

Houve quatro tentativas de contenção da inflação no Brasil, [...] todas pressionadas, ou motivadas, pela necessidade de ganhar credibilidade externa, tanto de agentes financeiros privados como de organizações oficiais, em especial do Fundo Monetário Internacional, diante das dificuldades

enfrentadas pelo balanço de pagamentos. Muito provavelmente por este motivo, todas elas tiveram caráter bastante ortodoxo. (RESENDE, 1982, p.758).

A última destas tentativas foi o Plano Trienal, implementado a partir de 1963, no qual o déficit do Tesouro Nacional era tido como o principal fator de desequilíbrio, gerador do processo inflacionário. Além do controle do gasto público, o plano previa ainda um controle austero da expansão monetária e uma política cambial realista orientada para assegurar o equilíbrio externo. O resultado pretendido era o crescimento econômico em torno de 7% a.a. e a redução progressiva da inflação. No entanto, os efeitos alcançados foram bem distantes do proposto: as medidas corretivas, como o aumento do salário mínimo, o reajuste das tarifas de transporte urbano, o fim do subsídio ao trigo e ao petróleo importado e a desvalorização do câmbio, resultaram em aceleração da inflação, que aliada ao controle do crédito, provocou forte redução da liquidez real da economia em 1963¹⁵ (RESENDE, 1982, p. 763). O crescimento, por sua vez, foi muito inferior ao previsto, apenas 0,6% no ano¹⁶ (Gráfico 1), contribuindo para agravar a instabilidade política do período.

Gráfico 1 – Evolução do PIB – 1960 – 2010

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados do IBGE.

¹⁵ O Plano Trienal foi elaborado pelo então Ministro do Planejamento Celso Furtado, teórico do desenvolvimento e crítico das políticas monetaristas de combate à inflação. De acordo com Resende (1982, p. 763-764), a adoção de políticas monetárias por Celso Furtado estaria fortemente ligada a necessidade de sucesso nas negociações com agentes privados e oficiais dos EUA e do FMI, Fundo Monetário Internacional, diante da situação crítica do balanço de pagamentos e da dívida externa brasileira. Furtado deixou o Ministério no segundo trimestre de 1963.

¹⁶ O diagnóstico de que o baixo crescimento da economia, na primeira metade da década de 1960, foi devido à forte contração do crédito produzida pelo Plano Trienal é de Wells (1977), que se contrapõe às diferentes interpretações para o baixo crescimento do período, entre elas a tese de Furtado sobre a exaustão do processo de industrialização por substituição de importações, a tese de Tavares sobre o subconsumo ligado à desigualdade na distribuição da renda, as explicações de Leff baseadas nas restrições ao crescimento de caráter externo, entre outras. Para detalhes acerca deste debate ver Wells (1977, p. 14-42). Como destaca Resende (1982, p. 765), ainda que se possa questionar a interpretação de Wells (1977), o grau de redução da liquidez real em 1963 torna inegável o fato de que a política do Plano Trienal tenha ao menos precipitado a crise econômica.

Após o Golpe de março de 1964, o Governo Militar que assumiu o comando do país apresentou como diagnóstico oficial da crise econômica o desequilíbrio externo, relacionado ao déficit público, e o descontrole da inflação. O processo inflacionário, por sua vez, era resultado da incoerência da política de distribuição de renda, centrada no excesso de despesa do governo frente aos recursos extraídos do setor privado sob a forma de impostos e empréstimos e na incompatibilidade entre a propensão a consumir, resultante da política salarial, e a propensão a investir, associada à política de expansão do crédito às empresas¹⁷. Apresentava, portanto, elementos da teoria macroeconômica dominante em seu diagnóstico¹⁸. Para enfrentar essas questões, o governo propôs a contenção do déficit público, o controle do crédito e a política de reajuste dos salários com base no crescimento da produtividade, o que na prática tornou-se uma política de contenção salarial, com reajustes abaixo da inflação. Estas medidas integravam o conjunto de reformas estruturais nas áreas financeira, tributária, cambial e salarial, consubstanciadas no Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG).

Entre as principais medidas da reforma financeira estão a criação do Banco Central (Bacen) e do Conselho Monetário Nacional (CMN) (Lei n°. 4.595 de 1964); dos bancos de investimentos e da estrutura de intermediação bancária, com a permissão para os bancos tomarem empréstimos no exterior e emprestarem a juros no Brasil; e do Sistema Financeiro de Habitação (Lei n°. 4.380 de 1964), bem como a introdução da correção monetária na contabilidade jurídica, nos débitos fiscais, nos títulos da dívida mobiliária federal, entre outros (Lei n°. 4.357 de 1964), e a reforma do mercado de capitais (Lei n°. 4.728 de 1965).

Com a criação do Banco Central, as funções de autoridade monetária, antes exercidas pelo Banco do Brasil, foram transferidas para a nova autarquia. Não obstante, o Banco do Brasil manteve as funções de agente financeiro do Tesouro Nacional, recebedor exclusivo dos depósitos de quaisquer entidades federais, depositário das reservas voluntárias dos bancos comerciais e executor dos serviços de compensação de cheques e outros papéis, funções

¹⁷ BRASIL.MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO ECONÔMICA (1964, p. 28), APUD FISHLOW (1974, p. 9).

¹⁸ Fishlow (1974, p. 11-13) identifica três elementos da teoria ortodoxa por trás deste diagnóstico: o modelo de excesso de demanda keynesiano, a teoria quantitativa da moeda e o mecanismo de determinação de preços implícito na política salarial. De acordo com o autor, estas são concepções ortodoxas alternativas, mas não mutuamente exclusivas. Ademais, o autor critica a inadequação empírica destes modelos para a economia brasileira. Resende (1982, p. 800), por sua vez, ressalta que “[...] o PAEG não foi um programa perfeitamente ortodoxo. Suas intenções demonstram demasiada preocupação com a manutenção das taxas de crescimento e, portanto, alguma tolerância com a inflação, que deve ser combatida através da estratégia gradualista.”

típicas de autoridade monetária (art. 19, incisos I a IV, da Lei nº. 4.595 de 1964)¹⁹. Além disso, o Banco do Brasil manteve-se como agente especial do Bacen na execução de encargos e serviços de competência deste último (art.13 da referida Lei), como a realização de operações de compra e venda de moeda estrangeira e a realização de pagamentos e recebimentos de interesse do Bacen (art. 19, incisos VI e VII da referida Lei). Após entendimento entre o Conselho Monetário Nacional, o Banco Central e o Banco do Brasil, foi criada a “Conta Movimento” em março de 1965, “[...] destinada ao registro da arrecadação da taxa de fiscalização de instituições financeiras e dos demais pagamentos e recebimentos de responsabilidade do Banco Central, devendo ter diariamente nivelada a sua posição, não fluindo juros em consequência.” (FRANÇA, 1986, p.47). Estava criado, assim, o mecanismo de financiamento “ilimitado” dos gastos do governo federal, que vigorou até meados da década de 1980 e possibilitou os excessivos déficits fiscais deste período²⁰. A Lei nº. 4.595 de 1964 estabeleceu também o orçamento monetário, a ser elaborado pelo Bacen e aprovado pelo CMN, no qual eram estimadas as necessidades globais de moeda e crédito, incluída a programação global de aplicações e recursos do Banco do Brasil.

A reforma tributária foi implantada entre 1964 e 1966 e teve como principais aspectos, no âmbito da União, a reformulação do Imposto de Renda (IR), a reformulação do imposto sobre consumo, resultando no Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), e a criação dos Impostos sobre Operações Financeiras (IOF), sobre Exportação (IE) e os Impostos Únicos sobre combustíveis, energia elétrica e minerais²¹. Aos Estados foram atribuídos o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM)²², um imposto sobre valor adicionado que veio substituir a Imposto sobre Vendas e Consignações (ICV), cobrado em cascata, e o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI). Aos Municípios couberam o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS). Além disso foram criados os Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (FPE e FPM), a partir da transferência de parcelas do produto da arrecadação do IR e do IPI²³. A normatização

¹⁹ A manutenção de algumas funções de típicas de autoridade monetária no Banco do Brasil pode ser vista como resultado da resistência à criação do Banco Central manifestada por parlamentares, associações de classe, líderes empresariais e funcionário do Banco do Brasil, como aponta Jaloretto (2005, p.54).

²⁰ Este ponto é analisado em maior detalhe no capítulo quatro.

²¹ Também ficaram sob competência da União o Imposto Territorial Rural (ITR), antes atribuído aos Municípios, e o Imposto sobre Transportes e Comunicações, bem como foi mantido o Imposto sobre Importação (II).

²² A competência para arrecadar o ICM era dos Estados, mas a reforma restringiu a autonomia estadual para legislar sobre esta matéria.

²³ O percentual inicialmente destinado pela Constituição de 1967 era de 10% para cada fundo. Em 1968, o Ato Complementar nº. 40 de 1968 reduziu o percentual para 5% e criou o Fundo Especial, com percentual de 2%,

final do novo sistema tributário ficou estabelecida pela Constituição de 1967 e pelo Código Tributário (Lei n°. 5.172 de 1966), e os principais aspectos deste sistema ainda formam a base da estrutura tributária brasileira nos dias atuais.

Em relação aos objetivos da reforma,

[...] o objetivo fundamental do sistema tributário foi elevar o nível de esforço da sociedade de modo que não só se alcançasse o equilíbrio orçamentário, como se dispusesse de recursos que pudessem ser dispensados, através de incentivos fiscais à acumulação de capital, para impulsionar o processo de crescimento econômico. (VARSANO, 1997, p. 8).

Além da elevação da carga tributária, Oliveira (1995, p. 15-18) destaca como objetivo a modernização do sistema face ao novo estágio de desenvolvimento em que a economia brasileira se encontrava, após os investimentos realizados no período do Plano de Metas (1956-1961), e ao papel a ser desempenhado pelo Estado na promoção do desenvolvimento econômico. Ademais, a reforma tributária também tinha como finalidade implícita a centralização da política econômica e tributária no âmbito federal.

O resultado foi a modernização do sistema do ponto de vista técnico, o aumento da arrecadação fiscal do governo, com a elevação da carga tributária de 18% do PIB, em 1964, para 21,8%, em 1965, e para 23,9% em 1970, e a utilização efetiva da tributação como instrumento de política econômica, bem como a centralização das decisões na esfera federal (OLIVEIRA, 1995, p. 15-18).

Estabelecidos os novos instrumentos da política fiscal no lado da receita, as reformas do Governo Militar contemplaram em seguida o orçamento da União, instrumento de decisão do gasto público. No início de 1967, e último trimestre do Governo Castello Branco, foram realizadas as reformas que estabeleceram o processo orçamentário brasileiro do período militar. Os diplomas legais dessa reforma foram a Constituição de 24 de janeiro de 1967, que definiu o conteúdo da lei orçamentária, o seu processo de votação e de execução, bem como a forma de fiscalização financeira e orçamentária da União; o Decreto-Lei n°. 189 de 25 de fevereiro de 1967, que estabeleceu a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União; e o Decreto-Lei n°. 200 de 25 de fevereiro de 1967, que estabeleceu diretrizes para a reforma administrativa. Este último Decreto estabeleceu a descentralização das atividades do governo

cuja transferência de recursos para as esferas subnacionais era vinculada a despesas de acordo com a decisão do governo federal.

como princípio da administração pública; as entidades descentralizadas atuavam sob a coordenação e controle do Ministério a que estavam vinculadas. Além da descentralização, o planejamento foi definido com base para atuação da administração federal tanto direta quanto indireta.

Este último conjunto de reformas, aliado à reforma bancária em fins de 1964, estabeleceu os instrumentos decisórios do gasto público que vigoram por todo o regime militar, a saber, o orçamento monetário, o orçamento fiscal, denominado Orçamento Geral da União (OGU), e os orçamentos próprios das entidades da administração indireta, objetos de análise do capítulo quatro.

O PAEG logrou reduzir a inflação de 90%, em 1964, para 38%, em 1966, ao custo de uma menor taxa de crescimento do produto (RESENDE, 1982, p. 788), com o uso de uma política fiscal restritiva marcada pela queda na despesa e aumento da receita pública, e pela mudança na forma de financiamento do déficit público, que passou do total financiamento por emissão de moeda, em 1960, para o integral financiamento por empréstimos junto ao público, em 1966. No setor externo, o desequilíbrio do balanço de pagamentos foi equacionado tanto pela entrada de recursos externos sob a forma de empréstimos e investimentos diretos quanto pelo aumento das exportações e redução das importações. Contudo, a política monetária não conseguiu esterilizar o influxo de moeda fruto do superávit externo, e a liquidez real da economia permaneceu alta até o início de 1966. Apenas a partir do segundo semestre é que a política monetária tornou-se de fato restritiva. De acordo com Resende (1982, p. 790), o custo das políticas ortodoxas no período 1963/1967 foi um hiato entre o produto observado e produto potencial que só foi eliminado em 1973.

Com o novo Governo Militar de Costa e Silva, o diagnóstico e as políticas de caráter ortodoxos de combate a inflação foram substituídos pelo diagnóstico de inflação de custo, que poderia ser absorvida pela retomada do crescimento. Com isso, o controle do gasto público e a restrição à expansão dos meios de pagamentos e de crédito foram reduzidos, apostando-se no crescimento com base na capacidade ociosa existente na economia. Os instrumentos tributários foram utilizados de forma intensiva para estimular este crescimento: isenções de ICM e IPI foram concedidos às exportações de manufaturas, a partir de 1967, abatimentos no cálculo do IR foram conferidos às pessoas físicas e jurídicas que aplicassem recursos em determinados títulos financeiros, como Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional

(ORTN), títulos da dívida pública municipal e estadual, letras imobiliárias, letras hipotecárias, ações de empresas de capital aberto, entre outros; e, com o intuito de estimular a formação de capital na economia, as empresas receberam vários incentivos como isenções e abatimentos no IR, depreciação acelerada de investimentos realizados no país em bens de produção novos, isenção de imposto de importações de bens de capital, entre outros (OLIVEIRA, 1995, p. 24-27).

Estas medidas, em conjunto com as condições favoráveis da economia nacional e internacional, contribuíram para a nova fase de crescimento da economia brasileira a partir de 1968, o “milagre econômico”, com taxas, em média, acima de 10% a.a. (Gráfico 1), liderado pelo crescimento industrial, em particular no setor de bens duráveis. Em 1973, registrou-se a mais alta taxa de expansão do produto, 14% a.a., e o fim desta fase de crescimento, com o primeiro choque do petróleo.

Ao final deste período, observa-se que o uso excessivo do mecanismo de incentivo fiscal para estimular o crescimento acelerado da economia, levou ao esgotamento deste instrumento. Como resume Varsano (1997, p. 9),

Ao encerrar-se a fase do “milagre brasileiro”, o sistema tributário já começava a mostrar os primeiros sinais de exaustão. A proliferação dos incentivos fiscais havia enfraquecido a sua capacidade de arrecadar e, a partir de 1975, o sistema praticamente deixou de ser utilizado como instrumento para novas políticas. Suas más características quanto à equidade haviam se acentuado a ponto de exigir ajustes na legislação do IR, realizados em 1974, com o intuito de mitigar a regressividade da tributação. Os estados e municípios começavam a esboçar reação ao baixo grau de autonomia, o que sustou o processo de crescente centralização das decisões a que haviam sido submetidos e gerou a Emenda Constitucional nº 5/75, que elevou os percentuais de destinação de recursos ao FPE e ao FPM, a partir de 1976. (VARSANO, 1997, p. 9).

O primeiro choque do petróleo não mudou a postura do governo, então presidido por Geisel, que, apesar da dependência do país na importação de petróleo, optou em prosseguir com o processo de industrialização, através de um novo plano de investimentos, centrado na substituição de importação na indústria de base: o II PND. Em particular, previam-se investimentos para os próximos cinco anos nos setores estratégicos de agropecuária, indústrias de bens de capital, de eletrônica de base e de insumos básicos, e de infraestrutura (energia e transporte). O objetivo era manter o ritmo de crescimento da economia atingido no período anterior. Embora o plano colocasse a empresa nacional como a executora dos projetos, sob a coordenação do Estado, foram as empresas estatais federais que levaram adiante esses investimentos, o que impulsionou o crescimento da economia, embora a taxas

inferiores a do período anterior (Gráfico 1). O papel das estatais federais fica evidente quando se compara a evolução da formação bruta de capital físico (FBCF) do setor privado, da administração pública, da União e das empresas estatais federais, como participação do PIB corrente (Gráfico 2).

Gráfico 2 – Evolução da FBCF – % PIB – 1960 - 2010

Fontes: Elaborado pela autora a partir dos dados do IBGE, IPEA (2010) e STN. Ver Quadro 1A no Apêndice para descrição das variáveis.

O programa de investimentos do governo foi financiado, em última instância, pelo endividamento externo. A dívida externa brasileira, pública e privada, cresceu de US\$ 12,6 bilhões para US\$ 32 bilhões entre o fim de 1973 e o fim de 1977, com o estoque de investimento estrangeiro direto crescendo apenas US\$ 6,6 bilhões (de US\$ 4,6 bilhões para US\$ 11,2 bilhões no período). O serviço da dívida como proporção das exportações cresceu de 35,3%, em 1973, para 50,7%, em 1977 (BALASSA, 1979, p. 1032-1033). Segundo Cruz (1983), o crescimento da dívida no período 1974-1976 teve como característica o hiato de recursos, marcado pela elevação do preço do petróleo e derivados e aprofundado pela política de manutenção de altas taxas de crescimento, com os investimentos do II PND. No biênio 1977-1978, diante da grande liquidez no mercado internacional, o governo estimulou a captação de recursos externos e o aumento da dívida teve caráter financeiro, com os novos empréstimos dirigindo-se basicamente para pagamento do serviço da dívida acumulada e para recompor as reservas internacionais. O auge desse caráter financeiro, no entanto, ocorreria no biênio 1979-1980, com a elevação das taxas de juros internacionais.

O endividamento externo também foi utilizado como base para o ajuste da economia brasileira, e as estatais tiveram um importante papel “não apenas ao empreenderem novas atividades produtivas, mas também ao cobrirem os déficits do setor público e do balanço de pagamentos” via capação de recursos externos (FISHLOW, 1986, p. 523). Cruz (1983) destaca que é a partir de 1975 que se iniciou o processo de “estatização” da dívida externa, com a ampliação da participação do setor público na captação de recursos, liderados pelas empresas estatais no setor de energia e siderurgia, seguidas pelos setores de transporte e telecomunicações, todos contemplados com investimentos no II PND, e pelos segmentos de intermediação financeira e administração pública. Essa “estatização” foi resultado das necessidades crescentes de recursos externos, para fazer frente aos déficits comerciais e posteriormente aos encargos da dívida, combinado com a ausência de agentes privados dispostos a fazer as tomadas de empréstimos. Além disso, a restrição de acesso ao Tesouro e ao crédito interno e a limitação imposta aos reajustes de tarifas, levou as estatais a buscarem recursos externos para financiar os seus investimentos.

O segundo choque do petróleo e a elevação das taxas de juros internacionais foram o ponto inicial da crise que atingiu a economia na década de 1980. O aumento dos juros internacionais impactou diretamente no custo da dívida externa, contratada a taxas flutuantes, e o processo de estatização da dívida ampliou ainda mais a parcela deste custo a ser arcada pelo setor público. Sem novos empréstimos e com uma enorme dívida externa para saldar, iniciou-se um processo de ajuste recessivo da economia. O Pacote de Dezembro de 1979, adotado por Delfim Netto, ainda tentou combater a inflação sem prejudicar o crescimento, porém o seu fracasso levou a adoção de medidas recessivas ortodoxas para o combate à inflação e ao desequilíbrio das contas externas do país²⁴.

²⁴ Diante da crise da dívida externa no início da década de 1980, a opção do crescimento com endividamento externo, como ficou conhecido II PND, gerou um intenso debate na literatura econômica brasileira acerca do seu papel. Os trabalhos de Castro (1985) e de Velloso (1998) defendem a racionalidade econômica do II PND, visto que este buscava a superação conjunta da crise e do subdesenvolvimento, como afirma Castro, e colocam o maior peso da crise nas medidas adotadas por Delfim Netto. Fishlow (1986, p. 533) relativiza as consequências das medidas do Pacote de Dezembro no aumento da dívida externa ao afirmar que “Delfim Netto herdou o problema do ajustamento inadequado; não se tratava apenas de uma obra sua”. Segundo o autor, o país tinha menor condição de absorver o segundo choque, dado o maior nível da dívida em 1978 e o crescente volume de importação de petróleo. Pondera-se aqui que a crise resultou da conjugação dos fatores internos e externos à economia brasileira: respectivamente, o alto nível de endividamento, cuja raiz está nos investimentos do II PND, e a elevação dos preços do petróleo e da taxa de juros internacional.

A década de 1980 foi extremamente conturbada do ponto de vista macroeconômico e político, e a dinâmica da economia passou a ser marcada pelas tentativas de equacionar o desequilíbrio externo e o desequilíbrio fiscal e de combater a inflação.

No front externo, a opção de não recorrer ao FMI em meados de 1980, foi revista em 1982, diante dos elevados déficits no balanço de pagamentos e da moratória decretada pelo México em agosto de 1982, que viria a praticamente interromper o fluxo de capitais para os países latino-americanos. Em 1982, foram negociados empréstimos-ponte para fechar o balanço de pagamentos e anunciado que as medidas adotadas já estavam de acordo com as recomendações do FMI. Entre 1983 e 1985, foram enviadas sete cartas de intenção ao Fundo, referentes ao ajuste da economia, mas todas descumpridas. Paralelamente às cartas, negociações de reescalonamento da dívida externa foram realizadas e mantiveram as linhas de crédito de curto prazo abertas, reescalonaram o principal das dívidas vencendo, bem como permitiram a entrada de dinheiro novo. Em 1985, o primeiro governo do período democrático optou por não firmar acordo com o FMI, temendo que isto pudesse comprometer o crescimento da economia, e em fevereiro de 1987 a moratória da dívida externa foi declarada, com a suspensão dos pagamentos de juros sobre a dívida de médio e longo prazo. Esta moratória vigorou até setembro de 1988, quando um novo acordo foi firmado e novos recursos entraram no país. O processo de renegociação da dívida externa, conhecido como Plano Brady, estendeu-se até 1994, quando então foi finalizado com a emissão dos títulos *Bradies* brasileiros. (PEDRAS, 2009, p. 71-75).

No plano fiscal, a tentativa de equacionar as contas públicas passou por uma combinação de elevação da carga tributária, tentativas de contenção do gasto público e reordenamento institucional.

No período 1979/83, a despeito da recessão que caracterizou seus anos finais, ainda foi possível – através de frequentes alterações na legislação e pela sustação da criação de novos incentivos e eliminação de alguns já existentes – manter a carga tributária oscilando entre 24,5 e 27% do PIB.

A impressionante quantidade de alterações processadas na legislação tributária na década de 80, quase sempre, como no início da década de 60, com o objetivo de sustentar o nível da arrecadação que podia ser obtido por um sistema reconhecidamente deficiente, conseguiu evitar que a carga tributária se reduzisse drasticamente a partir de 1984. Entre aquele ano e 1988, ela se manteve em nível apenas ligeiramente inferior ao observado até 1983 [...].

Embora o esforço legislativo tenha comprometido a qualidade da tributação, inclusive criando mais um tributo cumulativo, o Finsocial – contribuição para o Fundo de Financiamento Social –, e transformando o IPI e o ICM em tributos pouco semelhantes ao que se concebe ser um imposto sobre o valor adicionado, a preservação de seu nível foi essencial para que num longo período de

estagnação da economia e de inflação crescente, o Estado brasileiro não atingisse condição ainda mais precária [...]. (VARSANO, 1997, p. 10).

A origem do déficit público foi identificada pelo governo como sendo dos programas de cunho fiscal executados pelo Bacen através do orçamento monetário, sem a devida cobertura por parte do Tesouro Nacional, bem como dos dispêndios globais das empresas estatais²⁵. Assim, em 1979, as entidades da administração indireta passaram a ser controladas pela SEST, Secretaria de Controle de Empresas Estatais, e a partir de 1980, o Tesouro passou a fazer transferências do orçamento fiscal para o orçamento monetário, a título de cobertura dos gastos fiscais constantes neste último. Entre 1986 e 1988, foram realizadas mudanças institucionais com o propósito de promover o reordenamento das finanças públicas, entre elas a unificação dos orçamentos monetário e fiscal, o encerramento da Conta Movimento e a separação financeira entre Banco Central e Tesouro Nacional, entre outros²⁶.

Em relação ao combate à inflação, uma sucessão de planos de estabilização, que utilizaram instrumentos ortodoxos e heterodoxos, foram implantados sem sucesso (Gráfico 3), com reflexos na taxa de crescimento do produto (Gráfico 1). Entre a segunda metade da década de 1980 e a primeira metade da década de 1990, a economia brasileira passou pelos planos Cruzado (início de 1986), Cruzadinho (meados de 1986), Cruzado II (final de 1986), Bresser (junho de 1987), Verão (janeiro de 1989), Collor (março de 1990) e Collor 2 (janeiro de 1991). Apenas em 1994 a estabilização monetária foi alcançada com o Plano Real.

²⁵ Braga (1983) critica o diagnóstico de que parte do déficit público tinha origem no comportamento das empresas estatais. Os dados apresentados pelo autor levam à conclusão de que o déficit “[...] se origina no orçamento monetário, ainda que não na magnitude dos subsídios [...]” (BRAGA, 1983, p. 212).

²⁶ Estas questões serão retomadas no capítulo quatro.

Gráfico 3 – Inflação medida pelo IGP-DI – % a.a. – 1960 - 2010

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da FGV.

Na esfera política, o processo de redemocratização da economia culminou com a promulgação da nova Constituição Federal em 1988. Em relação à política fiscal, a Constituição modificou o sistema tributário nacional, embora as bases do sistema anterior tenham sido mantidas, e estabeleceu um novo processo orçamentário para a decisão dos gastos públicos, objeto de análise do capítulo quatro, com a instituição de uma única lei orçamentária composta pelos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das estatais.

A principal característica do novo sistema tributário foi a redistribuição dos recursos arrecadados em favor dos Estados e Municípios. As bases tributárias dos impostos únicos, antes de competência da União, foram incorporadas ao ICM, que passou a ser denominado ICMS, Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços. A participação de Estados e Municípios no produto da arrecadação do IR e IPI foi ampliada, sendo destinado o percentual de 21,5%, para o FPE, 22,5% para o FPM e 3% para o financiamento do setor produtivo nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste²⁷. A competência dos Estados para legislar sobre ICMS foi reestabelecida e a faculdade da União conceder isenções de impostos estaduais e municipais, atribuída pela Constituição anterior, foi revogada.

O resultado foi um sistema de financiamento da União insuficiente para o tamanho do Estado definido implicitamente nos demais dispositivos da Constituição. Ademais, embora a

²⁷ Art. 159 da Constituição de 1988. O processo de desconcentração dos recursos da esfera federal iniciou-se antes da Constituição de 1988, com o aumento dos percentuais destinados ao FPE e ao FPM pela Emenda Constitucional nº 23 de 1983. Em 2007, a Emenda Constitucional nº. 55, atribuiu mais 1% da arrecadação desses tributos ao FPM, a ser entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano.

competência para tributar estivesse bem definida, não foi estabelecida de forma ordenada a descentralização das despesas. Para enfrentar o desequilíbrio fiscal, presente nas contas públicas por toda a década de 1980 e agravado tanto pelo novo sistema tributário quanto pela conjuntura econômica, a União recorreu ao aumento de alíquotas e à criação de novas contribuições sociais, tributos cumulativos, mas que não estavam sujeitos à partilha com Estados e Municípios. Em 1989, foi criada a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das empresas (CSLL), prevista na Constituição; em 1990, a alíquota do Finsocial, posteriormente substituído pela Contribuição para o financiamento da Seguridade Social (Cofins)²⁸, foi elevada de 0,5% para 2% (Lei nº. 8.147 de 1990); e em 1993, foi criado o Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF), que vigorou até 1996 e foi recriado, em 1997, sob o nome de Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF), com vigência até 2008²⁹.

A crise da década de 1980 marca o fim do Estado como promotor da industrialização e do crescimento da economia. Abre-se aqui um parêntese para destacar que essa mudança no papel do Estado é observada tanto nos países em desenvolvimento, quanto nos países desenvolvidos, reflexo dos acontecimentos econômicos do período e apoiado fortemente pela teoria econômica do *mainstream*. A crise da teoria keynesiana no mundo desenvolvido teve como efeito o descrédito da intervenção do Estado em geral, e não apenas na gestão da política macroeconômica de curto prazo (TOYE, 1993, APUD FINE, 2006, p. 5). Enquanto nas economias desenvolvidas o debate teórico neste período reduzia o papel do governo na estabilização do ciclo econômico, como apontado na seção 2.1, para as economias em desenvolvimento recomendou-se um conjunto de reformas, para reduzir a participação do Estado na economia, que entrou para a literatura como o Consenso de Washington. As reformas envolviam a abertura comercial das economias; a liberalização do fluxo de capitais; a eliminação de controles e subsídios no mercado interno de bens; a privatização das empresas estatais; e a desregulamentação de monopólios.

Essas reformas foram realizadas no Brasil ao longo dos anos noventa. Em 1990, foi lançado o Programa Nacional de Desestatização (Lei nº. 8.031 de 1990), que em sua primeira e segunda fase, nos Governos Collor e Itamar Franco, respectivamente, retirou o Estado das áreas produtivas da economia. A terceira fase do processo de privatização, que ocorreu no Governo

²⁸ Em 2003, a Lei nº. 10.833 instituiu o regime não cumulativo da Cofins.

²⁹ Este ponto será retomado no capítulo quatro.

Fernando Henrique (Lei nº. 9.491 de 1997), avançou na área de serviços públicos, com a quebra do monopólio estatal em telecomunicações, energia e petróleo e a criação de agências regulatórias para coordenar estas áreas.

A abertura da econômica no âmbito comercial foi iniciada em fins da década de 1980, quando a tarifa média de importação foi reduzida de 51%, entre 1985 e 1987, para 35,5%, em 1989, com a tarifa modal passando de 30% para 40% no mesmo período. A partir de 1990, o processo intensificou-se com a eliminação de barreiras não tarifárias, o fim da maior parte dos regimes especiais de importação e o estabelecimento de um cronograma para a redução tarifária, que acabou sendo antecipado. Em 1994, a tarifa média era de 14% e a modal de 20%. Com a introdução do Plano Real, a política de comércio exterior passou a ser subordinada ao objetivo de estabilização da economia, e observou-se um pequeno aumento das tarifas entre 1995 e 1996. Ainda assim, a abertura comercial estava consolidada na economia brasileira (AZEVEDO; PORTUGAL, 1998).

O processo de abertura do mercado de capitais iniciou-se no Governo Collor, em 1991, com a flexibilização da entrada de investidores estrangeiros no mercado financeiro brasileiro e a adequação do marco regulatório doméstico ao modelo de financiamento internacional baseado na emissão de títulos securitizados. No entanto, a liberalização não foi total, com a segmentação das modalidades de investimento de acordo com o tipo de instrumento utilizado (entrada direta ou por meio de fundos), a composição da carteira (renda fixa ou variável), o segmento do mercado de câmbio (comercial ou flutuante) e a natureza do investidor (pessoa física ou jurídica). Em 2000, estas restrições foram retiradas para os investimentos realizados no mercado de câmbio comercial, tornando o mercado financeiro brasileiro totalmente aberto aos investidores estrangeiros (FREITAS; PRATES, 2001).

Outra importante reforma da década de 1990 foi a reforma monetária e o controle da inflação realizados pelo Plano Real. Concebido em três fases, o Plano Real teve por base o diagnóstico de que o processo inflacionário brasileiro era resultado do déficit público e da indexação generalizada dos contratos. O ajuste das contas públicas constituiu-se na primeira fase do plano, em fins de 1993, e foi realizado a partir de uma combinação de aumento da carga tributária e desvinculação de 20% das receitas de impostos e contribuições federais, que

formaram o Fundo Social de Emergência³⁰. Na segunda fase, iniciada em fevereiro de 1994, os preços da economia foram convertidos em URV, Unidade Real de Valor, um padrão monetário corrigido diariamente, cujo objetivo era a indexação geral dos contratos e a sincronização no reajuste dos preços. A terceira fase foi a reforma monetária com a introdução do real como a moeda da economia, com todas as suas funções: unidade de conta, meio de pagamento e reserva de valor. O controle da inflação foi então realizado a partir da âncora monetária, com o controle da emissão de moeda, e da âncora cambial, com o real atrelado ao dólar a uma cotação baixa, para estimular a entrada de importações para competir com os produtos nacionais. A manutenção do câmbio valorizado era assegurada por elevadas taxas de juros para estimular a entrada de capitais na economia, que retornavam aos países em desenvolvimento, após a renegociação da dívida externa. Assim, a abertura comercial e financeira da economia, bem como o retorno ao mercado de capitais internacionais foram pontos fundamentais para o sucesso do plano, ao menos no que tange ao controle da inflação (Gráfico 3).

Ao final da década de 1990, estava completo o processo de transformação do papel do Estado na economia brasileira, do Estado desenvolvimentista para o Estado neoliberal. Contudo, a estabilização da moeda, a abertura comercial e financeira e as privatizações não foram acompanhadas por um crescimento sustentado, como preconizado pelos propositores das reformas econômicas: a taxa de crescimento anual média³¹ foi de apenas 1,6%, contra 2,9% da década anterior, a chamada “década perdida”.

A abertura da economia teve como contrapartida sua maior vulnerabilidade a choques externos. As crises financeiras vivenciadas pelo México, em 1994, e pelos países asiáticos, em 1997, foram sentidas pela economia brasileira, mas não alteraram o sistema de câmbio vigente e a forma de controle da inflação. No entanto, a crise da Rússia em 1998 levou o país a uma elevação brutal da taxa de juros, que passou de 19,25% a.a., em julho, para 42,12% a.a.³², em novembro, na tentativa de manter a taxa de câmbio fixada pelo Banco Central, e a recorrer ao FMI para empréstimos. Estas medidas foram suficientes para segurar o valor do dólar até a reeleição do Presidente Fernando Henrique: no início de 1999, a crise cambial

³⁰O Fundo Social de Emergência passou a ser denominado de Fundo de Estabilização Fiscal até 1999, e em 2000 de Desvinculação de Recursos da União. Como citado na introdução deste trabalho, a DRU ainda encontra-se em vigor.

³¹ Valores calculados a partir dos dados do IBGE. Vide Gráfico 1.

³² Fonte: Bacen. <http://www.bcb.gov.br/Pec/Copom/Port/taxaSelic.asp#notas>.

chegou ao Brasil e o sistema de bandas cambiais foi abandonado; o regime cambial brasileiro passou a ser flutuante. Com isso, a forma de combate à inflação utilizada desde o Plano Real foi alterada: o sistema de âncora cambial foi substituído pelo sistema de metas de inflação, mantido até os dias atuais.

A adoção deste sistema fortaleceu o alinhamento da política monetária com a teoria macroeconômica dominante, bem como reforçou a necessidade do ajuste das contas públicas, tema recorrente na economia brasileira em todo o período aqui analisado. A disciplina fiscal impôs-se como requisito para sustentabilidade da dívida e para o controle da inflação, e traduziu-se em superávits primários e na restrição ao uso da política fiscal discricionária. A aprovação da LRF, em 2000, marcou a consolidação do regime fiscal de superávits primários.

Na primeira década do século XXI, o crescimento do PIB foi mais elevado, média de 3,3% ao ano (sem incluir 2010), impulsionado pelas condições externas favoráveis dadas pela elevação dos preços das *commodities* nos mercados internacionais, entre 2004 e 2007. No entanto, a dinâmica deste crescimento foi marcada pelo sistema de combate à inflação, que ao elevar os juros sempre que a inflação apresenta sinais de ultrapassar a meta anunciada, restringe o crescimento da economia. No fim da década de 2000, a crise financeira mundial e a posterior recessão na economia mundial resultaram em uma queda do PIB, -0,64%, revertida em 2010, com as políticas fiscal e monetária de caráter anticíclico adotadas pelo governo. Cabe ressaltar que estas políticas foram implementadas dentro dos limites estabelecidos pelo sistema de metas de inflação e de superávit primário.

Como mencionado no início desta seção, o processo de industrialização brasileiro estava inserido no contexto maior da industrialização da América Latina. Do mesmo modo, a crise da dívida externa, a reforma do Estado, a estabilização monetária e o forte crescimento puxado pelas *commodities* constituem-se não em uma experiência específica da economia brasileira, mas parte do processo maior observado também nos demais países latino-americanos, respeitada suas peculiaridades, como demonstram Bertola e Ocampo (2011).

3 POLÍTICA FISCAL: RECEITAS E DESPESAS DO ORÇAMENTO FEDERAL – 1965 A 2010

Os acontecimentos políticos e econômicos ocorridos entre 1965 e 2010 permitem identificar três fases para a atuação do Estado na economia brasileira. A primeira compreende o período 1965-1979 e é marcada pelo regime político dos Governos Militares e pela forte presença do Estado na economia como promotor da industrialização e do crescimento. A segunda fase configura-se em um período de transição tanto no plano político, com a redemocratização do país na segunda metade da década de 1980, quanto no plano econômico, quando os problemas macroeconômicos de curto prazo passaram ao centro da política econômica, deixando os objetivos de industrialização e crescimento em segundo plano. Nesta segunda fase, que abrange as décadas de 1980 e de 1990, a abertura econômica e financeira da economia, bem como as privatizações, redesenharam a forma de atuação do Estado. Ao final deste processo a estrutura do Estado desenvolvimentista foi desmontada dando lugar ao chamado Estado neoliberal, cujas políticas econômicas estão atreladas à manutenção da estabilidade de preços, alcançada em meados da década de 1990, o que marca o início da terceira fase.

Estas distintas formas de atuação do Estado na economia colocam a relevante questão de como as contas fiscais do governo federal evoluíram neste período. Este questionamento envolve o padrão de financiamento das atividades executadas, suas receitas e despesas, o resultado fiscal obtido, bem como a identificação de possíveis padrões associados a cada forma de atuação.

No entanto, a resposta a estas questões enfrenta uma séria dificuldade associada à falta de dados fiscais compatíveis para todo o período, que permitam a comparação dessas variáveis ao longo do tempo. A existência de múltiplos orçamentos entre 1965 e 1988 e a não consolidação dos mesmos por parte das administrações federais, não permitia a devida apuração das receitas e despesas orçamentárias e, portanto, do resultado fiscal do governo federal para o período. Apenas a partir de 1983, no processo de negociação com o FMI, que o déficit tanto do governo federal quanto do setor público como um todo passou a ser apurado, utilizando a metodologia conhecida como abaixo da linha, que calcula o resultado fiscal a partir da variação da dívida pública junto ao sistema financeiro. Para o déficit nos conceitos nominal e operacional, as séries foram calculadas também para os anos de 1981 e 1982. No conceito primário, os dados só estão disponíveis a partir de 1985. A apuração do resultado

fiscal pelo conceito acima da linha – a diferença entre as receitas arrecadadas e as despesas realizadas – só passou a ser divulgada a partir de 1991 (TÁVORA, 2001)³³. Dados para a dívida mobiliária interna federal estão disponíveis para todo o período de 1965-2010, mas não para a dívida externa e tampouco para o conceito atualmente utilizado de dívida líquida, cuja série divulgada pelo Banco Central inicia-se em 1981.

Em relação à receita e despesa orçamentárias, os dados apurados a partir dos Balanços Gerais da União são divulgados pelo IBGE, em suas estatísticas históricas. Contudo, estes dados referem-se apenas as receitas e despesas alocadas no orçamento Geral da União. Como a partir de 1986, o processo de reordenamento das finanças públicas transferiu do orçamento monetário para o orçamento fiscal as despesas com a dívida mobiliária federal interna; as referentes aos programas agrícolas, como a política de preços mínimos, de aquisição de produtos agrícolas e de formação de estoques reguladores; bem como as despesas com subsídios à comercialização do trigo, do açúcar e do álcool e do petróleo, entre outras, a série obtida não é compatível ao longo do tempo. Ademais, as alterações realizadas pela Constituição de 1988, com a instituição dos orçamentos fiscal e da seguridade social, incorporou ao OGU receitas e despesas até então alocadas nos orçamentos das entidades da administração indireta, como as do sistema de previdência e assistência social, ampliando ainda mais a discrepância dos conteúdos entre os distintos períodos.

Para ilustrar quão importante foram os efeitos dessas alterações institucionais nas séries fiscais, o Gráfico 4 abaixo resume as principais mudanças no BGU e a evolução da receita e da despesa orçamentárias entre 1965 e 2010. Nota-se que a partir de 1986, após a inclusão das despesas com encargos da dívida mobiliária interna no Orçamento Geral da União, ambas as séries passam a apresentar uma tendência de crescimento acentuado e volátil. A maior volatilidade das séries é resultado da rolagem da dívida mobiliária interna, uma vez que quanto menor o prazo médio de vencimento da dívida, maior é o orçamento necessário para a sua rolagem (SANT'ANA, 1996).

³³ Távora (2001) apresenta um histórico das metodologias de apuração do déficit tanto pelo conceito acima da linha quanto pelo conceito abaixo da linha. De acordo com o autor, a metodologia para o cálculo do déficit pelo conceito acima da linha começou a ser desenvolvida em 1985, mas apenas a partir de 1991, com a introdução de uma nova fórmula de cálculo é que o resultado passou a ser publicado.

Gráfico 4 – Receita e despesa orçamentárias (em R\$ milhões de 2009) – 1965-2010

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos Balanços Gerais da União de 1965 a 2010.

Uma fonte alternativa de dados para as receitas e despesas do governo federal são o Sistema de Contas Nacionais do IBGE, no qual é apurada a receita tributária do setor público e sua despesa segundo a classificação macroeconômica – consumo, subsídios, transferências e formação bruta de capital fixo. No entanto, além dos dados apresentados serem bastante agregados, a publicação suplementar que trazia os dados por esfera de governo foi interrompida em 2006 com informações até 2003.

As dificuldades associadas aos dados desagregados para receita e despesa, necessários para o estudo do padrão das despesas realizadas e seu financiamento, são ainda maiores. Uma possível fonte seria os dados relativos à execução financeira do Tesouro Nacional, divulgados por todo o período. No entanto, o grau de desagregação, particularmente da despesa, não é suficiente para o estudo pretendido. Tal estudo requer o uso da classificação econômica da despesa, bastante utilizada na literatura atual que analisa a política fiscal no curto prazo, ou dados segundo a classificação funcional. A classificação funcional, por sua vez, é a que mais se adequa ao propósito deste trabalho, pois distribui a despesa por áreas de atuação do governo, permitindo demonstrar suas realizações. A questão é que esta classificação só está disponível no BGU. E além das alterações no seu conteúdo, o BGU apresentou também mudanças nas classificações da receita e despesa ao longo do período estudado.

Diante deste quadro, optou-se pelo seguinte caminho: utilizar os dados do BGU, tanto para a despesa quanto para a receita, e submetê-los a ajustes de modo a obter séries com um razoável grau de comparabilidade. Os ajustes realizados, e descritos na primeira seção deste capítulo, envolveram a complementação dos dados do BGU com informações de outras fontes e a compatibilização da classificação da receita e da classificação funcional da despesa. No caso da classificação funcional da despesa, a opção, em face das diversas modificações ocorridas, foi construir cinco categorias de despesas, a saber, despesas com infraestrutura, com educação, com saúde, com previdência e assistência e despesas administrativas. Apesar da sua importância, as despesas com a dívida pública – juros, encargos e amortizações – não são incluídas, pois estão atreladas principalmente ao estoque da dívida, herdado de decisões econômicas passadas. Ressalta-se que estas categorias foram construídas a partir do desdobramento da classificação funcional em programas/subfunção.

Deste modo, foi possível obter séries compatíveis para a receita tributária e de contribuições, e seus componentes, bem como séries com um bom grau de compatibilidade para as despesas com previdência e assistência, saúde e educação. Para as despesas com infraestrutura e administração, há uma quebra importante em 1986, devidamente considerada na análise deste grupo. O estudo desenvolvido na segunda seção, portanto, tem por foco este subconjunto de receitas e despesas federais. E embora não contemple as receitas e despesas de modo global, contribui para a análise de longo prazo da política fiscal federal ao utilizar dados de fontes poucos exploradas. Em relação ao resultado fiscal, optou-se por trabalhar com as séries existentes a partir de 1981.

3.1 Os dados fiscais a partir dos Balanços Gerais da União

Os Balanços Gerais da União³⁴ constituem-se na prestação de contas das ações governamentais realizadas a cada exercício financeiro e seu conteúdo reflete as receitas e despesas constantes no Orçamento Geral da União.

³⁴ Em 2007, o BGU teve a sua estrutura modificada e passou a ser chamado apenas de Prestação de Contas Presidencial ou Prestação de Contas Anual do Presidente da República. No entanto, as tabelas cujos dados foram utilizados nestes trabalhos não sofreram alteração de formato.

A primeira dificuldade relativa a esta fonte de dados foi localizar os volumes necessários, uma vez que apenas a partir de 1997 é possível obter essa publicação em meios eletrônicos. Para os demais anos da série, a publicação encontra-se em formato impresso, e, após um razoável trabalho de localização, verificou-se que a combinação dos acervos disponíveis nas bibliotecas do Ministério da Fazenda, em Brasília e no Rio de Janeiro, e

Entre 1965 e 1985, o OGU incluiu as receitas e despesas da administração federal direta, bem como as transferências para as entidades da administração indireta³⁵. Essas entidades, por sua vez, inclusive a previdência social, tinham orçamentos próprios aprovados pelo Poder Executivo, como disposto no art.107 da Lei nº.4.320 de 1964. Apenas a partir de 1979 é que os orçamentos das entidades da administração indireta foram reunidos no Orçamento das Empresas Estatais, conhecido como Orçamento SEST. As despesas com programas e operações de fomento, como o seguro rural Proagro, Comercialização de Trigo, Estoques Reguladores, Aquisição de Produtos Agrícolas (AGF), Aquisição de Açúcar, Equalização de Açúcar/Álcool, entre outros, bem como as despesas com encargos da dívida mobiliária interna e da dívida externa constavam no orçamento monetário a cargo do Banco Central.

No que tange à receita tributária, dois impostos eram arrecadados diretamente por entidades autárquicas e não estavam incluídas no OGU: o IOF, criado pela Lei nº. 5.143 de 1966, que era arrecadado pelo Banco Central e o ITR, criado pela Lei nº. 4.504 de 1964 e arrecadado pelo Instituto Brasileiro da Reforma Agrária (Ibra), posteriormente incorporado ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), em 1970. Em 1972, a arrecadação do IOF foi incorporada ao OGU, porém, o ITR só passou a ser de fato incluído após a Constituição de 1988.

Em 1986, em face do processo de reordenamento das finanças públicas, as despesas fiscais acima citadas constantes no orçamento monetário passaram a integrar o OGU. Em 1988, essas mesmas despesas foram alocadas no Orçamento das Operações Oficiais de Crédito, orçamento anexo ao Orçamento Geral da União. Ainda em 1988, foi promulgada a nova Constituição Federal que ampliou o escopo do OGU com o novo sistema de planejamento e orçamento públicos. De acordo com o art.165, § 5º, o orçamento anual passou ser composto pelo orçamento fiscal, referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, e pelo orçamento da seguridade social, que abrange todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. Além desses orçamentos, foi instituído o orçamento de

na biblioteca do Tribunal de Contas da União, em Brasília, reuniu os volumes dos BGU necessários para o estudo.

³⁵ A administração indireta é composta por autarquias, fundações, empresas públicas e empresas de economia mista. Como ressaltado na apresentação do trabalho, as empresas de economia mista e as empresas públicas que compõe o setor produtivo estatal não fazem parte do objeto da pesquisa.

investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto. A nova Constituição estabeleceu ainda, em seu art.167, que a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais são vedadas. Ressalta-se que essa proibição também constava na Constituição Federal de 1967 e no Decreto-Lei nº. 200 de 1967, porém foi constantemente descumprida até 1977, último ano em que os BGU apresentaram a rubrica despesas sem crédito e além do crédito.

Desde 1990 o orçamento da União é regido pelo novo sistema estabelecido na Constituição de 1988, e, em 1993, o orçamento assumiu a sua abrangência atual, com a mudança no conceito de gestão dentro do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), que passou então a conter “... todos os órgãos e entidades que compõem o orçamento visando demonstrar todo o universo da administração federal.” (BRASIL. STN, 1994, p. 8).

Como ressaltado no início deste capítulo, o resultado dessas alterações é que os dados do BGU não são comparáveis ao longo do tempo, e a opção seguida foi ajustá-los de modo a obter séries com um razoável grau de comparabilidade.

Assim, iniciou-se a construção das séries fiscais com a coleta dos dados do BGU. Para cada ano entre 1965 e 2010, foram consideradas as receitas arrecadadas líquidas e as despesas realizadas³⁶ geridas pelo Tesouro e provenientes de todas as origens. Isto significa que para os

³⁶ A receita líquida refere-se à receita arrecada deduzidas as restituições e os incentivos fiscais. O conceito de despesa realizada (ou liquidada) segue o estabelecido pela Lei nº. 4.320 de 1964 e corresponde à despesa que passou pelo processo de verificação por parte do governo do direito adquirido pelo credor, ou seja, consiste em verificar se os bens contratados foram entregues e os serviços prestados. Além da despesa realizada, a Lei nº. 4.320 de 1964 distingue a despesa empenhada, conforme será visto no capítulo quatro. Existe ainda o conceito de despesa paga, que se refere ao montante de recursos de fato desembolsados pelo governo. Por fim, a parcela da despesa liquidada, que não for paga no exercício em que houve a liquidação, deve ser inscrita na rubrica restos a pagar, e paga no exercício seguinte à conta da dotação orçamentária do exercício em que foi empenhada.

Do ponto de vista econômico, o conceito relevante é o de despesa liquidada, uma vez que esta é a despesa que de fato gerou uma demanda do setor público sobre a economia. No entanto, por uma prática da Secretaria do Tesouro Nacional, toda despesa empenhada, porém não liquidada formalmente, é liquidada contabilmente no fim do exercício fiscal e inscrita na rubrica restos a pagar não processados, em um processo conhecido como liquidação forçada, para apurar a despesa pelo critério de competência (Gobetti (2007) traz uma descrição completa desta questão e suas consequências para a mensuração do investimento público realizado). O resultado é que a despesa liquidada informada nos BGU não corresponde exatamente ao conceito de despesa liquidada definido pela Lei nº. 4.320 e, portanto, ao conceito econômico; o valor informado está inflado pelos dos restos a pagar não processados. O ideal seria descontar da despesa informada a parcela correspondente aos restos a pagar não processados. Contudo, é apenas a partir de 1997 que os BGU reportam essas rubricas, embora a prática da liquidação forçada ocorra desde a criação do SIAFI (Gobetti, 2007, p. 13). Na impossibilidade de expurgar esses valores de toda a série histórica da despesa, optou-se por utilizar a despesa liquidada tal como informada no BGU, ciente de que esta provavelmente superestima a despesa efetivamente realizada pela União.

dados das décadas de 1960 e 1970 foram consideradas as despesas totais, independente da origem dos créditos, se crédito orçamentário, suplementar, especial ou extraordinário, ou se provenientes de despesas sem crédito. Para a década de 1980, foram consideradas as receitas e as despesas referentes à chamada Gestão Tesouro e para os anos de 1990 a 2010, os dados são as provenientes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social.

Para ajustar a série das receitas tributárias foram incluídas as receitas do IOF, para o período de 1967 a 1971, e as receitas do ITR, para o período de 1966 a 1988, cujos dados estão disponíveis no Relatório sobre a Execução do Orçamento, que compõe o volume I de cada BGU.

A mudança do conceito de gestão no SIAFI, em 1993, para incluir todos os órgãos e entidades no orçamento gerou duas questões para a compatibilização das séries. A primeira questão diz respeito às transferências intragovernamentais, que por serem agora transferências entre unidades constantes do mesmo orçamento, representam uma dupla contagem e precisam ser excluídas das receitas e despesas “... para refletir somente a aplicação direta e as transferências intergovernamentais do orçamento.” (BRASIL.STN, 1994, p. 8). Presentes no orçamento até 1997, as transferências intragovernamentais foram descontadas das séries de receita e despesa entre 1993 e 1997³⁷.

A segunda questão diz respeito à abrangência do OGU, que foi ampliada com a inclusão de toda a administração indireta. Como anteriormente apenas as transferências para a administração indireta estavam contabilizadas no OGU, a compatibilização requer a inclusão das receitas e despesas próprias de cada entidade da administração indireta, excluídas as transferências. No entanto, a dimensão da administração indireta e a descentralização dos orçamentos, particularmente até 1979, torna a tarefa de localizar o orçamento de cada entidade para cada ano da pesquisa hercúlea. A título de ilustração, em 1980, a administração

³⁷ Em 2006, o BGU apresenta uma nova de categoria de receita e despesa, as intraorçamentárias, que correspondem a parcelas transferidas entre unidades orçamentárias da própria União. Como são consideradas receitas/despesas tanto na unidade de origem quanto na unidade executora, há novamente o problema de dupla contagem. Contudo, ressalta-se que para os anos em que esta informação está disponível foi possível verificar que as receitas e as despesas intraorçamentárias representam uma pequena fração do total, representando assim uma questão distinta da observada entre 1993 e 1997. No caso da despesa, por exemplo, a parcela intraorçamentária representou menos de 1% da despesa total no período entre 2006 e 2008. Assim, considerando a pequena magnitude dessas rubricas e a falta de dados para a maior parte do período estudado, optou-se por não retirar esses valores, quando disponíveis, a fim de se evitar maior descontinuidade das séries de receita e despesa.

indireta não empresarial, ou seja, excluídas as empresas públicas e de economia mista, era composta por 167 entidades, entre fundações, autarquias e órgãos autônomos (PRADO, 1985, p. 170). Por outro lado, Silva (1974, p. 56) mostra que das entidades da administração indireta não empresarial, as que têm maior representatividade em termos de volume de receita e despesa são as que compõem o sistema de previdência social. Segundo dados apresentados pelo autor, em 1969, do total da receita do governo federal incluída a administração indireta não empresarial, 66,4% proviam do orçamento fiscal do governo federal, 23,9% eram receitas de contribuições para a previdência social, e 9,7% representam receitas próprias de autarquias. Juntas, as receitas do orçamento fiscal e de contribuições para a previdência equivaliam a 90,3%. Diante deste quadro, e como forma de tornar as séries fiscais mais compatíveis, as receitas e despesas do sistema de previdência social foram somadas às receitas e despesas do OGU para os anos de 1965 a 1989³⁸, descontadas as transferências da OGU para o sistema.

Dada a configuração do sistema de previdência social e suas alterações ao longo do período estudado, distintas fontes de dados foram utilizadas. Para os anos de 1965 a 1969 foram utilizados os dados do Anuário Estatístico do Brasil, do IBGE. Para 1970, os dados de receita foram obtidos em Oliveira (1981) e os dados de despesa no AEB. Entre 1971 e 1983, a fonte utilizada foi Oliveira *et. al.* (1985) e entre 1984 e 1988, Oliveira *et. al.* (1990). Para 1989, a fonte dos dados foi o Suplemento Histórico do Anuário Estatístico da Previdência (2005).

A opção por uma fonte secundária de dados – Oliveira (1981) e Oliveira *et. al.* (1985 e 1990) –, para a maior parte do período analisado, está diretamente ligada às transformações no sistema de previdência social brasileiro. Em 1965, ano de início do estudo, a vinculação à previdência social era por categoria profissional por meio de seis Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP), a saber, o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, dos Comerciantes, dos Bancários, dos Industriários, dos Empregados em Transportes e Cargas, e dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos. A cobertura previdenciária desses institutos alcançava a quase totalidade dos trabalhadores urbanos, exceto os empregados domésticos. Além desses institutos, havia ainda o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE). Em novembro de 1966 foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social a partir da reunião dos seis IPA. Os trabalhadores rurais foram efetivamente incluídos no sistema previdenciário, em 1971, com a criação do Programa de

³⁸ A partir de 1990 as receitas de contribuições para a previdência e as despesas constam no OGU.

Assistência ao Trabalhador Rural³⁹. Em 1977, a previdência social brasileira passou por uma reestruturação com a criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS). A partir do SINPAS cada função do sistema passou a ser exercida por um determinado órgão. Assim, os serviços de assistência médica passaram a ser desempenhados pelo Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), a assistência social pela Legião Brasileira de Assistência (LBA) e pela Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), enquanto que a atuação do INPS ficou restrita à concessão dos benefícios previdenciários. Além desses quatro órgãos, o SINPAS era composto ainda pelo Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS), responsável pela administração do sistema, pela Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social DATAPREV e pela Central de Medicamentos (CEME). Neste período, a expansão da cobertura previdenciária já tinha alcançado os empregados domésticos, os autônomos em caráter compulsório, os maiores de 70 anos e os inválidos não segurados, e os empregadores rurais e seus dependentes, de modo a abranger a totalidade dos que exerciam atividades remuneradas (OLIVEIRA *et. al.*, 1985, p.12). Com a Constituição de 1988, o sistema de previdência e assistência passou por uma nova modificação: foi instituído o Sistema Único de Saúde (SUS), com a função de ampliar o atendimento à saúde, antes restrito aos contribuintes da previdência, para toda a população; e a previdência e assistência social ficaram a cargo do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS)⁴⁰, mediante a fusão do INPS e do IAPAS. Estas diversas alterações no sistema aliadas ao fato de cada órgão ter o seu orçamento próprio dificultam a localização dos dados primários de receita e despesa. Os trabalhos de Oliveira *et. al.* (1985 e 1990), no entanto, partem dos balanços orçamentários desses órgãos e constroem séries uniformes de receitas e despesas previdenciárias para o período de 1971 a 1988, sendo as despesas separadas por órgãos do SINPAS, o que permite aproximar a composição da despesa total, segundo as funções previdência, assistência, saúde e administração, com base na despesa de cada órgão. Para os anos anteriores à criação do SINPAS, 1971 a 1977, as despesas são calculadas a partir da consolidação dos demonstrativos contábeis do INPS, IPASE e FUNRURAL (OLIVEIRA *et. al.*, 1985, p.18). Tendo por base esses dados, as séries de receita e despesa para os anos anteriores a 1971 foram então construídas a partir dos dados disponíveis no Anuário Estatístico do Brasil, cuja fonte primária são os balanços das entidades. Seguindo Oliveira *et. al.* (1985), as receitas e despesas

³⁹ Oliveira *et. al.* (1985, p.10-11) destaca que na década de 1960 duas tentativas foram feitas para ampliar a cobertura previdenciária aos trabalhadores rurais, porém sem alcançar um resultado satisfatório.

⁴⁰ Ambos foram regulamentados em 1990.

de 1967 a 1970 foram calculadas a partir dos dados do INPS e do IPASE, uma vez que a previdência rural incluída pelo autor é de 1971, e para 1965 e 1966, foram utilizados os dados dos seis IPAs e do IPASE⁴¹.

O resultado da inclusão dos dados do sistema de previdência e assistência social foi a compatibilização da série de receita de contribuições, composta pelas contribuições sociais, incluídas as previdenciárias e as contribuições econômicas, bem como a compatibilização da despesa com previdência e assistência social para o período de 1965-2010. Do mesmo modo, as despesas com saúde também são comparáveis ao longo do tempo, pois suas atividades estavam a cargo do sistema de previdência.

Em relação à unificação do OGU com o Orçamento Monetário em 1986, o seu impacto ocorreu na série de receita de capital e nas séries das despesas administrativas e com infraestrutura. De acordo com o Relatório sobre a Execução Orçamentária do exercício de 1986, as receitas de capital cresceram em termos reais 3.450%, em relação ao montante verificado em 1985, devido às receitas oriundas da colocação de títulos da dívida pública e demais receitas dos programas e operações de fomento. As séries de receita tributária e de contribuições, objeto de análise da próxima seção, não foram, portanto, afetadas por essa mudança. No entanto, as séries de despesas administrativas e com infraestrutura foram profundamente alteradas: a primeira por registrar as despesas com juros e amortizações da dívida pública, bem como as despesas com o saneamento financeiro de estados, municípios e bancos estaduais, o refinanciamento da dívida externa com aval do Tesouro Nacional, o financiamento do custeio agrícola e agropecuário, dos investimentos industriais e das exportações; a segunda série de despesa por registrar o financiamento da política de preços agrícolas, de estoques reguladores e da comercialização de produtos agroindustriais⁴². A exclusão das despesas referentes à dívida pública da série das despesas administrativas, apenas reduziu a discrepância entre os dados anteriores e posteriores a 1986, mas não eliminou o problema. Deste modo, há uma quebra nestas séries em 1986. Em 1988 e 1989, as despesas do antigo orçamento monetário foram alocadas no Orçamento de Operações Oficiais

⁴¹ A composição da despesa de acordo com as funções do sistema – previdência, assistência, administração e saúde – para os anos de 1965 a 1970 foi estimada a partir da composição da despesa do INPS e do IPASE reportada por Silva e Mahar (1974).

⁴² De acordo com a classificação por função e programa do Orçamento das Operações Oficiais de Crédito de 1988.

de Crédito, definido como uma gestão à parte da Gestão Tesouro⁴³, e foram incluídas nas respectivas séries de despesas administrativas e em infraestrutura, para manter a compatibilidade após 1986. A partir de 1990, as operações oficiais de crédito passaram a fazer parte do orçamento fiscal, como uma unidade orçamentária específica (LDO para o exercício financeiro de 1990 – Lei n°. 7.800 de 1989). As séries de despesas administrativas e em infraestrutura sofreram nova alteração a partir de 1993, com a inclusão de toda a administração indireta. Todas estas mudanças serão consideradas na análise desenvolvida na próxima seção.

Quanto às despesas com educação, estas são realizadas em grande parte por autarquias federais, como as universidades e escolas técnicas. Neste caso, as mudanças ocorridas em 1993 poderiam levar a uma quebra nesta série. No entanto, como estas autarquias são dependentes financeiramente do Tesouro Nacional, as despesas realizadas a cargos destas entidades estão incluídas no orçamento federal em todo o período. As despesas destas autarquias financiadas com recursos próprios e que passaram a constar no OGU a partir de 1993, representariam, portanto, uma parcela pequena frente à despesa total, o que não compromete a análise da próxima seção.

Além do tratamento realizado devido às alterações no conteúdo do BGU, foi necessário realizar compatibilizações em face das diversas modificações que ocorreram ao longo do período estudado, tanto na classificação da receita, quanto na classificação funcional-programática da despesa⁴⁴.

Uma alteração de grande porte na classificação da receita estabelecida pela Lei n°. 4.320 de 1964 foi determinada pelo Decreto-Lei n°. 1.939 de 1982. O Quadro 1, abaixo, traz a classificação da receita orçamentária estabelecida por essas duas normas, a título de comparação. Dentre as modificações realizadas, destaca-se a criação da rubrica receita de contribuições. Até então, as contribuições arrecadadas pela União, além de representarem uma parcela muito pequena da receita, estavam distribuídas entre as rubricas taxas, transferências correntes e outras receitas diversas. A rubrica taxas incluía a cota de previdência. Na rubrica outras receitas, estavam registradas as contribuições para o fundo de

⁴³ De acordo com as notas explicativas constantes no volume I do BGU para os anos de 1988 e 1989.

⁴⁴ A classificação econômica da despesa também sofreu modificações no período estudado. Contudo, dado o objetivo do estudo de analisar a despesa a partir da sua classificação funcional-programática, as modificações na classificação econômica não serão abordadas.

desenvolvimento marítimo e para o fundo aeroviário, a partir da sua criação. A maior parte das contribuições, no entanto, estava inscrita na rubrica transferências correntes, a partir de sua criação. São elas: cota-parte do salário-família; cota-parte da contribuição sindical; contribuições ao Programa de Integração Nacional (PIN); contribuições ao Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (PROTERRA); cota-parte na participação dos preços de realização dos combustíveis automotivos; cota-parte na participação dos preços de realização dos combustíveis e lubrificantes da aviação; cota-parte da diferença de custo do petróleo nacional; cota-parte do preço ex-refinaria dos derivados de petróleo; e cota-parte do valor do óleo ou gás extraído na plataforma continental.

Quadro 1– Classificação da receita orçamentária: principais categorias

Em vigor entre 1965 e 1982	Em vigor a partir de 1983
RECEITAS CORRENTES Receita Tributária Impostos Taxas Contribuições de Melhoria Receita Patrimonial Receita Industrial Transferências Correntes Participações Diversas Contribuições Receitas Diversas Multas Cobrança da Dívida Ativa Outras Receitas Diversas Receitas de Contribuições	RECEITAS CORRENTES Receita Tributária Impostos Taxas Contribuições de melhoria Receita de Contribuições Contribuições sociais Contribuições econômicas Receita Patrimonial Receita Agropecuária Receita Industrial Receita de Serviços Transferências Correntes Outras Receitas Correntes
RECEITAS DE CAPITAL Operações de Crédito Alienação de Bens Móveis e Imóveis Amortização de Empréstimos Concedidos Transferências de Capital	RECEITAS DE CAPITAL Operações de crédito Alienação de bens Amortização de empréstimos Transferências de capital Outras receitas de capital

Fonte: Elaborada pela autora a partir do BGU de 1976 e 1983, com base na Lei nº. 4.320/1964 e no Decreto-Lei nº. 1.939/1982.

Considerando a importância da receita de contribuições no financiamento atual da União, as séries de receita de contribuições, contribuições sociais, contribuições econômicas, taxas, transferências correntes e outras receitas foram reconstruídas para os anos de 1965 a 1982, de modo a refletir a classificação atual da receita. Além disso, as contribuições previdenciárias foram consideradas uma categoria à parte das contribuições sociais para todo o período analisado. Para o período mais recente, também foi realizada uma alteração nas receitas tributárias e de contribuições referente ao Imposto/Contribuição Provisória sobre

Movimentação Financeira (IPMF/CPMF). Em sua primeira edição, esse tributo foi considerado como imposto, e em seu período de vigência, 1993 a 1996, foi contabilizada como receita tributária. Em 1996, foi reeditado como contribuição social e contabilizado nesta rubrica. Dado que ambos os tributos têm a mesma incidência legal, as receitas de IPMF foram descontadas das receitas tributárias e classificadas como receitas de contribuição.

Por fim, para o período entre 1965 e 1977, acrescentou-se à receita tributária a receita de correção monetária incidente em impostos, subtraindo-a da rubrica outras receitas correntes, de modo a compatibilizar as séries com a classificação vigente a partir de 1978.

Além da classificação econômica/por fontes da receita presente no orçamento, uma segunda classificação é utilizada na análise da receita. Esta classificação, apresentada no Quadro 2, tem por foco a receita tributária, classificando-a em receita direta e receita indireta, de acordo com a incidência do tributo, se sobre a renda e propriedade do contribuinte, ou se sobre as relações de consumo e serviços, respectivamente⁴⁵. Embora não sejam consideradas legalmente como tributos, em termos econômicos as contribuições sociais e previdenciárias podem ser vistas como tal, sendo classificada de acordo com a sua incidência⁴⁶. O Quadro 2 apresenta esta segunda classificação construída a partir da receita por fontes vigente para cada período.

⁴⁵ Formalmente, são considerados tributos diretos, os tributos que incidem sobre o contribuinte que de fato sofre o ônus tributário, e correspondem aos tributos que incidem sobre a renda e o patrimônio. Os tributos indiretos, por sua vez, são pagos pelo contribuinte de direito, mas são repassados para o contribuinte de fato, que suporta o ônus tributário. Estes correspondem aos tributos incidentes nas relações de consumo de bens e serviços.

⁴⁶ Optou-se por usar a denominação receita direta e receita indireta no lugar de receita tributária direta e receita tributária indireta para não haver dúvidas sobre a inclusão ou não das receitas de contribuições. Assim, no restante do capítulo, o termo tributária refere-se somente à receita arrecadada a partir de taxas e impostos.

Quadro 2 – Nova classificação da receita a partir da classificação orçamentária

Classificação	Em vigor entre 1965 e 1982	Em vigor a partir de 1983
Receitas diretas	IR ITR	IR ITR CSLL* Imposto sobre grandes fortunas
Receitas indiretas	Imposto sobre o Comércio exterior (Importação e Exportação) IPI IOF Imposto de Consumo Imposto do Selo Impostos Únicos Imposto sobre os Serviços de Transporte Rodoviário Intermunicipal e Interestadual de Pessoas e Cargas Impostos atribuídos à União nos territórios Taxas Contribuições sociais Contribuições previdenciárias	Imposto sobre o Comércio exterior (Importação e Exportação) IPI IOF IPMF/CPMF Impostos Únicos Imposto sobre os Serviços de Transporte Rodoviário Intermunicipal e Interestadual de Pessoas e Cargas Impostos atribuídos à União nos territórios Taxas Contribuições sociais (exceto CSLL) Contribuições previdenciárias
Demais receitas	Contribuições Econômicas Contribuições de Melhoria Receita Patrimonial Receita Industrial Transferências Correntes Receitas Diversas Receitas de Capital (excluídas as operações de crédito)	Contribuições Econômicas Contribuições de Melhoria Receita Patrimonial Receita Agropecuária Receita Industrial Receita de Serviços Transferências Correntes Outras Receitas Correntes Receitas de Capital (excluídas as operações de crédito)

* A CSLL, criada em 1988, é classificada como receita tributária direta por incidir sobre a renda.

A classificação das despesas por função e programa foi instituída pela Lei n°. 4.320 de 1964. Posteriormente essa classificação foi alterada por diversas portarias. Entretanto, destacam-se duas modificações fundamentais: uma realizada pela Portaria da SEPLAN/PR n°. 9 de 1974, e outra pela Portaria MOG n°. 42, de 1999. A partir da portaria de 1974, um programa, embora tenha a sua função típica, pode ser combinado com outras funções, se assim melhor atender à orçamentação e ao planejamento; o mesmo pode ocorrer com um subprograma em relação ao seu programa típico. Com isso, observa-se, por exemplo, que, a partir do BGU de 1975, despesas no programa ensino superior foram realizadas em outras funções que não a sua função típica educação e cultura. Em particular, observam-se despesas com ensino superior nas funções transporte, saúde e defesa nacional. Para os anos anteriores, isso não era observado. Entre 1965 e 1966, os programas apresentados no BGU estão atrelados à sua função, e entre 1967 e 1974, a despesa é apresentada por programa e não função, mantida a característica de subprogramas atrelados aos seus respectivos programas. A portaria de 1999,

por sua vez, introduziu novas funções, desmembrou outras como educação e cultura, saúde e saneamento, e desagregou as despesas dentro de cada função por subfunções e não mais por programas, como anteriormente. Entretanto, a referida portaria manteve a característica acima de ser possível combinar subfunções com funções não típicas.

Diante dessas modificações, foram construídas cinco categorias de despesas, conforme exposto anteriormente: despesas com infraestrutura, com educação, com saúde, com previdência e assistência e despesas administrativas, para analisar o padrão da despesa ao longo do período 1965-2010. E dada a realização de despesas em outras funções que não a sua função típica, a construção de cada série teve por base a classificação por programas/subfunções vigente para cada período de modo a atender o conceito econômico dos grupos de despesa propostos. O Quadro 3 abaixo apresenta esta classificação.

Quadro 3 – Classificação da despesa a partir da classificação funcional

	Despesas com infraestrutura	Despesas com educação	Despesas com saúde	Despesas com previdência e assistência	Despesas administrativas
Até 1966 – Subfunção	Recursos Naturais e Agropecuários Energia Transporte e Comunicações Indústria e Comércio Habitações e obras urbanas Valorização Regional Defesa Nacional Polícia e Segurança	Educação e Cultura	Saúde (inclui Saneamento)	Trabalho, Previdência e Assistência	Governo e Administração Geral (exceto as rubricas Defesa Nacional e Polícia e Segurança) Encargos Gerais (exceto a rubrica Valorização Regional)
Entre 1967 e 1974 – Programas	Agropecuária Ciência e Tecnologia Colonização e Reforma Agrária Comércio Comunicações Defesa e Segurança Energia Habitação e Planejamento Urbano Indústria Recursos Naturais Transporte	Educação (inclui Cultura)	Saúde e Saneamento	Assistência e Previdência (inclui Trabalho)	Administração Política Exterior Programa a cargo de Estados e Municípios Dispêndios Gerais Despesas não classificadas

	Despesas com infraestrutura	Despesas com educação	Despesas com saúde	Despesas com previdência e assistência	Despesas administrativas
Entre 1975 e 1999 - Programas	Ciência e Tecnologia Organização Agrária Produção Vegetal Produção Animal Abastecimento Preservação de Recursos Naturais Renováveis Promoção e Extensão Rural Comunicações Postais Defesa Aérea Defesa Naval Defesa Terrestre Segurança Pública PIN PROTERRA Desenvolvimento de Microrregiões Programas Integrados Energia Elétrica Petróleo Recursos Minerais Recursos Hídricos Carvão Mineral/Xisto Habitação Urbanismo Regiões Metropolitanas Serviços de Utilidade Pública Indústria Comércio Turismo Proteção Meio Ambiente Transporte Aéreo Transporte Rodoviário Transporte Ferroviário Transporte Hidroviário Transporte Urbano Corredores de Transporte Transportes Especiais	Educação da Criança de 0 a 6 anos Ensino de Primeiro Grau/ Ensino Fundamental Ensino de Segundo Grau/Ensino Médio Ensino Superior Ensino Supletivo Educação Física e Desportos Assistência a Educandos Cultura Educação Especial	Saúde Saneamento Segurança, Higiene e Medicina do Trabalho	Relações do Trabalho Proteção ao Trabalho Assistência Previdência Programa de Integração Social (PIS) Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP)	Processo Legislativo Fiscalização Financeira e Orçamentária Externa Processo Judiciário Administração Administração Financeira Planejamento Governamental Serviços de Informação Programação a Cargo de Estados e Municípios Serviços Financeiros Ordenamento Jurídico Normatização e Fiscalização da Atividade Empresarial Política Exterior

Continuação

	Despesas com infraestrutura	Despesas com educação	Despesas com saúde	Despesas com previdência e assistência	Despesas administrativas
A partir de 2000 - Subfunções	Defesa Aérea, Defesa Naval e Defesa Terrestre Policiamento Defesa Civil Informação e Inteligência Infraestrutura Urbana Serviços Urbanos Transportes Coletivos Urbanos Habitação Rural Habitação Urbana Preservação e Conservação Ambiental Controle Ambiental Recuperação de Áreas Degradadas Recursos Hídricos Meteorologia Desenvolvimento Científico Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico Promoção da Produção Vegetal Promoção da Produção Animal Defesa Sanitária Vegetal Defesa Sanitária Animal Abastecimento Extensão Rural Irrigação Reforma Agrária Colonização Promoção Industrial e Produção Industrial Mineração Propriedade Industrial Promoção Comercial Comercialização Comércio Exterior Turismo Comunicações Postais Telecomunicações Conservação de Energia Energia Elétrica Petróleo Alcool Transporte Aéreo, Transporte Rodoviário, Transporte Ferroviário, Transporte Hidroviário e Transportes Especiais	Ensino Fundamental Ensino Médio Ensino Profissional Ensino Superior Educação Infantil Educação de Jovens e Adultos Educação Especial Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico Difusão Cultural Desporto de Rendimento Desporto Comunitário Lazer Transferências para a educação básica	Atenção Básica (à saúde) Assistência Hospitalar e Ambulatorial Suporte Profilático e Terapêutico Vigilância Sanitária Vigilância Epidemiológica Alimentação e Nutrição Saneamento Básico Rural Saneamento Básico Urbano	Assistência ao Idoso Assistência ao Portador de Deficiência Assistência à Criança e ao Adolescente Assistência Comunitária Previdência Básica Previdência do Regime Estatutário Previdência Complementar Previdência Especial Proteção e Benefícios ao Trabalhador Relações de Trabalho Empregabilidade Fomento ao Trabalho	Ação Legislativa Controle Externo Ação Judiciária Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário Defesa da Ordem Jurídica Representação Judicial e Extrajudicial Planejamento e Orçamento Administração Geral Administração Financeira Controle Interno Normatização e Fiscalização Tecnologia da Informação Ordenamento Territorial Formação de Recursos Humanos Administração de Receitas Administração de Concessões Comunicação Social Relações Diplomáticas Cooperação Internacional Custódia e Reintegração Social Direitos Individuais, Coletivos e Difusos Assistência aos Povos Indígenas Normalização e Qualidade Serviços Financeiros Transferências Outros Encargos Especiais

3.2 Receitas e despesas federais

Os resultados obtidos com os ajustes apresentados na seção anterior permitem a análise desagregada da receita de tributos e contribuições. Antes, porém, de iniciar este estudo, é interessante situar estas receitas dentro das distintas fontes de financiamento das atividades governamentais. As despesas do governo têm como fonte primária os recursos arrecadados na forma de tributos e contribuições, bem como receitas operacionais derivadas do patrimônio público, de serviços prestados, de transferências e de origem industrial e agropecuária. Nos casos em que estas receitas não são suficientes para arcar com as despesas públicas, o déficit pode ser coberto com a emissão de dívida, o que resulta na receita de operações de crédito, ou com emissão de moeda, o que gera a receita de senhoriagem, mensurada pelo conceito de imposto inflacionário⁴⁷.

Embora o imposto inflacionário tenha representado uma parcela pequena do PIB nacional, menos de 1% na maior parte do período em questão (Gráfico 5), a senhoriagem endógena pode ser considerada uma importante fonte de receita utilizada para acomodar o aumento das despesas e garantir a sustentabilidade da dívida pública brasileira, como concluem os trabalhos de Pastore (1995), Rocha (1997) e Issler e Lima (2000).

A partir de 1986, quando as receitas e despesas da dívida pública passaram a constar no Orçamento Geral da União, observa-se que as operações de crédito, incluindo a contratação de empréstimos internos e externos e, particularmente, a emissão de títulos da dívida pública, apresentaram uma participação expressiva em termos do PIB, acima de 15% na maioria dos anos. A maior parte dessas operações teve por finalidade refinanciar a dívida mobiliária federal, como mostram os dados do Gráfico 5 para o período de 1993 a 2010. Por isso a acentuada volatilidade deste série, uma vez que quanto menor o prazo médio de vencimento da dívida, maior é o orçamento necessário para a sua rolagem. Para os anos entre 1986 e 1992, não é possível identificar o montante das receitas de operações de crédito destinadas ao refinanciamento da dívida pública, mas o baixo déficit primário do governo, em torno de 1,5% do PIB, entre 1987 e 1989, e o pequeno superávit primário registrado nos anos de 1986

⁴⁷ Como expõe Jaloretto (2005), a receita de senhoriagem pode ser mensurada por outros dois conceitos, além do imposto inflacionário: o de senhoriagem monetária e o de custo de oportunidade da senhoriagem. Optou-se pelo conceito de imposto inflacionário por sua compatibilidade com os demais (JALORETTO, 2005, p. 20).

e de 1990 a 1992⁴⁸, permitem inferir que a rolagem da dívida pública foi o destino principal destas receitas. Ainda assim, as operações de crédito foram importantes para financiar despesas públicas.

Gráfico 5 – Fontes de financiamento da União – % do PIB – 1965-2010

Fontes: Elaborado pela autora a partir dos dados do BGU, IPEA, IBGE e Bacen. Ver Quadro 1A no Apêndice para descrição das variáveis.

Gráfico 6 – Dívida total líquida – Governo Federal e Bacen – % PIB – 1965-2010

Fontes: Elaborado pela autora a partir dos dados do Bacen. Ver Quadro 1A no Apêndice para descrição da variável.

Antes de 1986 a administração da dívida federal estava sob a responsabilidade do Banco Central⁴⁹ e a forma como o registro era realizado não permitia distinguir a emissão de títulos

⁴⁸ Resultado medido pela variável Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP) do Governo Central (Tesouro Nacional e INSS) e Banco Central, no conceito primário, que abrange apenas as receitas e despesas não financeiras, i. e., não incluiu os juros e a correção monetária.

⁴⁹ Este ponto será detalhado no próximo capítulo.

da dívida para fins de política monetária dos títulos emitidos para o financiamento da política fiscal. No entanto, as operações de crédito, particularmente a contratação de empréstimos externos, foram uma importante fonte para o financiamento das despesas constantes no orçamento monetário. Como conclui Guardia (1992, p. 24), a partir dos dados de Bontempo (1988), entre 1974 e 1980 as captações líquidas de recursos externos pelo governo federal, no montante de US\$ 12 bilhões, foram superiores à variação dos saldos da base monetária e da dívida mobiliária em poder do público, de US\$ 6,9 bilhões, o que permitiu o financiamento de parcela das despesas do orçamento monetário sem uma contrapartida na elevação da base monetária ou da dívida mobiliária federal. Com a crise da dívida externa, na década de 1980, e a interrupção dos fluxos de capital para o país, a dívida interna assumiu o papel de financiamento do gasto público (Gráfico 6).

Embora as operações de crédito sejam uma importante fonte de receitas tanto para financiar despesas operacionais quanto para refinaranciar a dívida pública, em última instância o custo destas operações deve ser arcado com os recursos fiscais oriundos das receitas de tributos e contribuições. Estas se constituem nas principais receitas operacionais da União e representaram, em média, 84% desta rubrica no período de 1965 a 2010. A importância das receitas tributárias e de contribuições também é apreendida pelo comportamento da carga tributária federal (Gráfico 5): ao longo do período estudado, esta passou de cerca de 10% do PIB, na segunda metade da década de 1960, para cerca de 20% na década de 2000. E o crescimento mais acentuado é observado justamente em fins da década de 1990 e início dos anos 2000, no processo de consolidação das metas de superávits primários.

O aumento da carga tributária federal entre 1965 e 2010 foi acompanhado por uma mudança na sua composição: a partir de 1989 as receitas de contribuições tornaram-se a principal fonte de recursos fiscais, confirmando aspecto destacado pela literatura brasileira. Em paralelo ao aumento da receita de contribuições como percentual do PIB, observa-se uma queda na participação dos tributos arrecadados (Gráfico 7).

Gráfico 7 – Receita tributária e de contribuições - % PIB – 1965-2010

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados do BGU, AEB, Oliveira (1981), Oliveira et. al. (1985, 1990) e Suplemento Histórico do Anuário Estatístico da Previdência (2005).

Gráfico 8 – Receita de contribuições e componentes - % PIB – 1965-2010

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados do BGU, AEB, Oliveira (1981), Oliveira et. al. (1985, 1990) e Suplemento Histórico do Anuário Estatístico da Previdência (2005).

As contribuições, que se distinguem dos tributos por sua vinculação às ações para as quais foram criadas, podem ser desmembradas em três categorias: as contribuições previdenciárias, compostas pelas contribuições de empregados e empregadores para o sistema de previdência, as contribuições sociais, destinadas ao custeio de atividades nas áreas de saúde, educação, previdência e/ou assistência, e as contribuições para a intervenção no domínio econômico.

Como mostra o Gráfico 8, até 1970 a receita de contribuições era composta exclusivamente de contribuições previdenciárias arrecadadas fora do orçamento fiscal. A partir de 1970, a

contribuição para o salário educação, a cota de previdência, que correspondia à contribuição da União para o custeio da previdência social, e a cota-parte da contribuição sindical passaram a constar no OGU. Mas ao longo da década de 1970 e até meados da década de 1980, são as contribuições econômicas que predominam no orçamento fiscal: primeiro com os programas o PIN e PROTERRA e, a partir do final da década de 1970, com as contribuições sobre telecomunicações, transporte aéreo doméstico, petróleo, combustíveis, e exportação, entre outras. Ainda assim, a arrecadação destas receitas era pequena frente à arrecadação das contribuições previdenciárias. Enquanto as contribuições econômicas apresentaram uma arrecadação média de 0,5% do PIB, na década de 1970, e 1,1% do PIB, na primeira metade da década de 1980, as contribuições previdenciárias representaram 4,7% e 5,2% do PIB, respectivamente. Estas últimas, por sua vez, eram inferiores ao montante arrecadado com impostos, em média 9,3% do PIB e 7,9% do PIB nos referidos períodos. Deste modo, os tributos, particularmente os impostos, foram a principal fonte de financiamento fiscal do Governo Militar.

A base deste padrão de financiamento foi a reforma tributária realizada no período do PAEG, e descrita no capítulo anterior, cujos resultados podem ser vistos no Gráfico 9. A reformulação do IR, os impostos únicos sobre combustíveis, energia e minerais, e a criação do IPI lograram uma considerável elevação da arrecadação tributária, que já em 1970 alcançou o patamar de 10% do PIB. E desde sua criação até o fim dos anos 1970, o IPI foi o principal imposto arrecadado pela União. Contudo, o uso intensivo pelo Governo Costa e Silva dos instrumentos tributários para estimular a acumulação de capital e o crescimento econômico, refletiu-se na arrecadação do IPI, como proporção do PIB, que a partir de 1971 entrou em uma trajetória de declínio, passando de 4,1% para 2,3% em 1979, patamar mantido na primeira metade da década de 1980. Com isso, o IR passou a ser o principal fonte tributária da União em 1979, posição mantida até os dias atuais. A receita tributária total, por sua vez, caiu de 10,4% do PIB, em 1971, para 7,9% do PIB, em 1979. Como observa Varsano (1997), esta utilização intensiva dos incentivos fiscais levou ao enfraquecimento da capacidade de arrecadação do sistema tributário e ao seu esgotamento como instrumento para novas políticas, já em meados da década de 1970.

A manutenção do patamar de arrecadação ao longo da década de 1980 foi obtida com frequentes alterações na legislação tributária, como descrito no capítulo anterior, com

destaque para o IR, cuja arrecadação passou de 2,6% do PIB, em 1980, para 4,4% do PIB, em 1985.

Gráfico 9 – Receita tributária e principais impostos - % PIB – 1965-2010

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados do BGU.

O predomínio das contribuições sobre as receitas tributárias, após 1989, está ligado ao crescimento da arrecadação de contribuições sociais, movimento iniciado em 1983 com a instituição do Finsocial, mas que se tornou expressivo com as mudanças introduzidas pela Constituição de 1988 (Gráfico 8).

A nova Constituição concentrou a atuação do Estado na área social ao estabelecer a universalização do ensino básico e do acesso à saúde, bem como a prestação de assistência a todos os que necessitem, independentemente de contribuição à seguridade social, incluindo a garantia de pagamento de um salário mínimo mensal aos portadores de deficiência e aos idosos que não possuem meios para sua própria manutenção. Para o financiamento das ações nas áreas da saúde, previdência e assistência, que compõem a seguridade social, foram destinadas as contribuições sociais, incluídas as contribuições previdenciárias. Para a educação, a União deve aplicar não menos do que 18% da receita de impostos⁵⁰.

Esta nova forma de atuação refletiu-se nas despesas da União: somente os gastos com previdência e assistência social elevaram-se de 6,1% do PIB, em 1991, para 11%, em 2010. E a reação do governo para garantir as receitas necessárias em face das recentes atribuições foi

⁵⁰ Os Estados e Municípios devem aplicar no mínimo 25% das receitas de impostos, incluídas as transferências (art. 212 da Constituição de 1988).

rápida. Em agosto de 1988, antes mesmo da promulgação da Constituição, o governo alterou a destinação dos recursos do Finsocial⁵¹ para as áreas de saúde, previdência e assistência e elevou sua alíquota para 0,6%. Em junho de 1989, a alíquota foi elevada para 1% e, a partir de janeiro de 1990, o novo percentual passou a ser 1,2%. Outra alteração foi realizada em fins de 1990, quando a alíquota passou a ser 2%⁵². Em dezembro de 1991, a Lei Complementar n°. 70 instituiu a Cofins, com alíquota de 2%. Ainda em 1988, o governo criou a CSLL, cuja alíquota era 8% para as empresas em geral e 12% para as instituições do setor financeiro⁵³. Estes percentuais foram elevados para 10% e 14%, respectivamente, em 1989, e a partir do exercício financeiro de 1991, a alíquota incidente sobre o lucro líquido das instituições financeiras passou a ser de 15%⁵⁴.

Em 1996, a Lei n°. 9.311 reeditou o IMPF, que havia vigorado entre 1993 e 1996, sob a forma de contribuição social, cujos recursos arrecadados eram destinados ao financiamento das ações e serviços na área de saúde. A vigência inicial de 13 meses desta contribuição foi sucessivamente prorrogada até a sua extinção em 31 de dezembro de 2007.

Outra mudança importante estabelecida pela Constituição foi o novo sistema de partilha de recursos entre a União e os demais entes da federação. O sistema tributário implantado na década de 1960 tinha como característica a centralização da arrecadação de recursos na esfera federal. Para impedir desequilíbrios nas contas de Estados e Municípios, resultantes dessa centralização, a Constituição de 1967 instituiu a partilha de impostos por meio dos recém-criados Fundo de Partição dos Estados e do Fundo de Participação dos Municípios, cuja participação no produto da arrecadação do IR e do IPI era de 10% cada. Além da repartição do IR e do IPI, a Constituição de 1967 estabelecia ainda a transferência de 90% do produto da arrecadação do imposto único sobre minerais, 60% da arrecadação do imposto único sobre energia e 40% do imposto único sobre lubrificantes e combustíveis para Estados e Municípios

⁵¹ O Decreto-Lei n°. 1.940 de 1982, que criou o Finsocial, vinculava a arrecadação desta contribuição ao custeio de investimentos de caráter assistencial em alimentação, habitação popular, saúde, educação, e amparo ao pequeno agricultor.

⁵² Respectivamente: Decreto-Lei n°. 2.463 de 1988; Lei n°. 7.787 de 1989; Lei n°. 7.894 de 1989; e Lei n°. 8.147 de 1990.

⁵³ Bancos comerciais, bancos de investimento, bancos de desenvolvimento, caixas econômicas, sociedades de crédito, financiamento e investimento, sociedades de crédito imobiliário, sociedades corretoras, distribuidoras de títulos e valores mobiliários e empresas de arrendamento mercantil.

⁵⁴ Respectivamente: Lei n°. 7.689 de 1988; Lei n°. 7.856 de 1989; e Lei n°. 8.114 de 1990.

(art. 26, com redação dada pela Emenda Constitucional nº. 1 de 1969), bem como a entrega de 100% do ITR arrecadado para o município de origem⁵⁵.

No entanto, a política de incentivos fiscais do governo federal, aliado à centralização do poder decisório, reduziu os recursos disponíveis para Estados e Municípios. No ano seguinte à promulgação da Constituição, os percentuais de recursos destinados ao FPM e ao FPE foram reduzidos para 5%, e foi criado o Fundo Especial, com alíquota de 2%, cujos recursos eram vinculados às ações definidas pela União (Quadro 4). E como expõe Oliveira (1995, p. 28-29), a isenção de ICM concedida às exportações, em 1967, e a extensão a elas do crédito prêmio também do ICM, a partir de 1970, bem como a isenção e a redução de alíquotas do ICM para uma série de produtos até o início da década de 1970, seja com o objetivo de estimular a economia ou combater a inflação, minaram os recursos das esferas estaduais e municipais.

O movimento para uma maior partilha dos recursos iniciou-se já em meados da década de 1970 e logrou o aumento dos percentuais destinados ao FPM e ao FPE, como mostra o Quadro 4. Além do IR e do IPI, o percentual relativo ao imposto único sobre lubrificantes e combustíveis também foi gradativamente elevado, entre 1984 e 1988, até alcançar 60% (Emenda Constitucional nº. 23 de 1983).

Contudo, a consolidação do processo de descentralização dos recursos fiscais ocorreu com a Constituição de 1988. Os percentuais do FPE e do FPM foram elevados gradativamente até 1993, atingindo, respectivamente, os valores de 21,5% e 22,5% da arrecadação do IR e do IPI. O Fundo Especial foi extinto, mas os recursos do IR e do IPI destinados a ele, agora no montante de 3%, passaram a ser aplicados em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. O IPI foi submetido a uma segunda partilha, sendo destinado 10% de sua arrecadação aos estados de acordo com sua participação na exportação de produtos manufaturados. Os impostos únicos sobre minerais, energia e lubrificantes e combustíveis, bem com os impostos sobre serviços de transporte e serviços de comunicação foram extintos e sua base de cálculo incorporado ao ICMS. A transferência do ITR arrecadado pela União passou a ser de 50%, facultada a arrecadação pelo próprio município. O produto da arrecadação de IOF sobre operações com ouro foi totalmente

⁵⁵ Até 1982, os municípios recebiam 80% do ITR, sendo os 20% restantes retidos pelo Ibra/Inkra. Em 1983, a Resolução do Senado nº. 337, suspendeu esta parcela e a transferência passou a ser o disposto na Constituição.

destinado aos Estados e Municípios de origem, na proporção de 30% e 70%. Por fim, a Constituição determinou que 20% da arrecadação de impostos que venham a ser criados pela União sejam entregues aos Estados.

**Quadro 4 – Transferências Constitucionais aos Fundos de Participação dos Estados e Municípios
- % da arrecadação do IR e do IPI**

Período	Legislação	FPE	FPM	Fundo Especial/ Programa de Financiamento
1968	Constituição de 1967	10%	10%	-
1969 a 1975	Ato Complementar n°. 40 de 1968	5%	5%	2%
1976		6%	6%	2%
1977	Emenda Constitucional	7%	7%	2%
1978	n°. 5 de 1975	8%	8%	2%
1979 a 1980		9%	9%	2%
1981	Emenda Constitucional	10%	10%	2%
1982 a 1983	n°. 17 de 1980	10,5%	10,5%	2%
1984	Emenda Constitucional n°. 23 de 1983	12,5%	13,5%	2%
1985 a 1987	Emenda Constitucional n°. 27 de 1985	14%	17%	2%
1988	Constituição Federal de	18%	20%	3%
1989	1988 – Ato das	19%	20,5%	3%
1990	Disposições	19,5%	21%	3%
1991	Constitucionais	20%	21,5%	3%
1992	Transitórias	20,5%	22%	3%
1993 a 2007	Constituição Federal de 1988	21,5%	22,5%	3%
2008 a 2010	Emenda Constitucional n°. 55 de 2007	21,5%	23,5%	3%

Fonte: Elaborado pela autora a partir da legislação citada.

O resultado desta descentralização dos recursos tributários é apresentado no Gráfico 10 abaixo, que traz o comportamento da receita tributária, do IR, IPI e dos Impostos únicos antes e depois das principais transferências constitucionais aos Estados e Municípios. A parte (A) refere-se ao montante arrecadado, em % PIB, antes da partilha dos impostos e a parte (B) os valores pós-transferências constitucionais. Ambos estão na mesma escala, o que permite a comparação direta entre as séries apresentadas. O impacto do sistema de partilha de impostos instituído pela Constituição de 1988 é nítido: entre 1965 e 1980, a perda média de receita tributária pela União era de 1,4 pontos percentuais do PIB; entre 1981 e 1987, quando os Estados e Municípios alcançaram uma maior redistribuição ainda no regime militar, a perda média passou a ser de 2 pontos percentuais; e após 1989 esta perda elevou-se para 3 pontos percentuais.

Gráfico 10 – Receita tributária pré (A) e pós (B) transferências constitucionais - % PIB – 1965-2010

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados do BGU.

As contribuições, por outro lado, não são objeto de partilha com os demais entes da federação, e, podem ser cobradas noventa dias após a sua criação ou modificação, ainda que seja no mesmo exercício financeiro⁵⁶. Assim, a ampliação das despesas a partir da Constituição de 1988, particularmente o aumento dos gastos sociais, e a perda de receita tributária permitem compreender o movimento de expansão das contribuições sociais após 1989.

Outro ponto importante para entender a dinâmica do crescimento das receitas de contribuições, a partir do fim da década de 1990, está na política de ajuste fiscal promovida pelo governo, com a introdução das metas de superávits primários em paralelo ao sistema de metas de inflação.

Antes, porém, de abordar esta questão é necessário entender os efeitos da Constituição de 1988 sobre o orçamento federal. A vinculação das contribuições sociais ao financiamento do orçamento da seguridade social, o sistema de partilha de impostos com Estados e Municípios e a vinculação de receitas de impostos à educação, bem como outras vinculações de receitas a órgãos e entidades estabelecidas em lei, reduziram os recursos disponíveis para serem alocados de forma discricionária pelo governo: em 1993, apenas 22,9% das receitas totais do Tesouro eram de livre alocação, contra 55,5%, em 1988 (BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2003, p. 7). Por outro lado, as despesas com benefícios previdenciários e assistenciais, com pessoal e encargos, as executadas na área de saúde e educação, definidas na Constituição, e outras definidas em normas infraconstitucionais, têm carácter obrigatório. O resultado foi um orçamento rígido, em um

⁵⁶ Os impostos, por sua vez, devem observar não apenas o período de 90 dias, mas também só podem ser cobrados no exercício seguinte a que foram instituídos ou modificados (art. 150, inciso III, da Constituição). Há, entretanto, exceções, estabelecidas no próprio artigo da Constituição.

contexto de perda de receitas tributárias, o que ampliou o desequilíbrio fiscal já presente antes da nova Constituição.

Ao longo da década de 1990 esta rigidez foi reforçada com o aumento das contribuições sociais, que são receitas vinculadas, e com a contínua expansão das despesas obrigatórias. Os principais fatores que contribuíram para o aumento destas despesas foram o crescimento vegetativo da massa previdenciária; o início dos pagamentos dos benefícios assistenciais aos portadores de deficiência e aos idosos sem meios para prover sua manutenção, em 1996; os reajustes do salário mínimo, que impactam diretamente nas despesas previdenciárias e assistenciais; a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e de Valorização do Magistério (FUNDEF), em 1996, com a obrigatoriedade por parte da União de completar os recursos sempre que o gasto mínimo por aluno não fosse alcançado em um Estado, o que foi efetivado a partir de 1998; e o estabelecido de um montante mínimo a ser aplicado pela União nas ações e serviços públicos de saúde pela Emenda Constitucional nº. 29 de 2000 (BRASIL.MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2003, p. 13).

Assim, o desequilíbrio das contas federais persistiu ao longo da década de 1990. Como resume Mendes (2009),

A forma inicialmente encontrada para lidar com esse desequilíbrio fiscal crônico foi a inflação, que corroía o valor real das despesas, enquanto a arrecadação era indexada à variação de preços. A partir da estabilização da inflação, em 1994, o financiamento do desequilíbrio fiscal se fez mediante a expansão da dívida pública. Porém, no início de 1999, com a dívida líquida do setor público atingindo 47% e em trajetória de expansão, e com diversas crises internacionais colocando em cheque o regime de câmbio fixo que permitia manter estável a inflação; tornou-se inevitável um ajuste nas contas fiscais do País. (MENDES, 2009, p.78)

Dois instrumentos foram utilizados para o ajuste fiscal a partir de 1999: o contingenciamento da despesa⁵⁷, como forma de frear o seu ritmo de crescimento, e o aumento da arrecadação fiscal, para financiar a despesa primária rígida e gerar recursos suficientes para pagar juros da dívida pública, de modo a evitar o crescimento explosivo dessa dívida. Diante da partilha do IR, do IPI e de novos impostos com Estados e Municípios, a elevação da receita fiscal foi obtida com o aumento da arrecadação de contribuições sociais. E para contornar a vinculação

⁵⁷As despesas obrigatórias, por constituírem obrigação constitucional ou legal, não podem ser objetos de contingenciamento, o que limita o uso deste recurso para o ajuste fiscal. As Leis de Diretrizes Orçamentárias listam em seus anexos estas despesas. Mendes (2009) mostra que 92% do orçamento federal de 2006 era de execução obrigatória.

destas contribuições ao financiamento da seguridade social o governo utilizou o mecanismo de desvinculação de 20% da receitas de impostos e contribuições, a DRU (MENDES, 2009)⁵⁸.

O maior crescimento da arrecadação de contribuições sociais, em fins da década de 1990 e início da década de 2000, observado anteriormente no Gráfico 8, foi obtido com o aumento da alíquota da Cofins de 2% para 3%, a partir de 1999, e da CSLL de 8% para 12%, entre maio de 1999 e janeiro de 2000, e de 8% para 9%, a partir de fevereiro de 2000⁵⁹. Em 2003, foi estabelecido o regime tributário não cumulativo para a Cofins, com a alíquota de 7,6%, o que elevou ainda mais a sua arrecadação (Lei n°. 10.833 de 2003). Entre 2003 e 2007, a arrecadação de contribuições sociais, em média 8,1% do PIB, chegou a superar a arrecadação da receita tributária, cuja média no período foi 6,9% do PIB.

Assim, ao longo do período de 1965 a 2010, o padrão dos recursos fiscais arrecadados pelo governo federal acompanhou as mudanças na forma de atuação do Estado na economia. No Estado indutor do crescimento econômico, por meio da industrialização do país, o governo federal tinha como principal fonte fiscal a receita de tributos. Além de fonte de recursos, os impostos integravam o conjunto de instrumentos utilizados pelo Governo Militar para estimular a acumulação de capital e o crescimento. A crise da dívida externa e o fim da capacidade do Estado promover o crescimento da economia iniciaram, no Brasil, o processo de transformação da atuação estatal, e com o novo padrão estabelecido pela Constituição de 1988, as contribuições se consolidaram como a principal fonte de recursos fiscais do governo federal.

Por fim, ressalta-se que durante todo o período aqui analisado, o sistema tributário brasileiro foi marcado pela predominância das receitas indiretas, incidentes sobre as relações de consumo e serviços, sobre as receitas diretas, incidente sobre a renda e propriedade do contribuinte, como mostra o Gráfico 11 abaixo.

⁵⁸ De acordo com Brasil, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2003, p. 19), em 2002, os recursos de livre alocação corresponderam a 19,4% das receitas totais do Tesouro. Sem o mecanismo de desvinculação da DRU, este montante seria de 13,2%. No entanto, a livre utilização desses recursos é mitigada pela obrigatoriedade de pagamento de algumas despesas. Deste modo, nem todos os recursos liberados com a DRU podem ser utilizados para o pagamento de juros. Este ponto também é abordado por Mendes (2009). Porém, como mostra o autor, mais da metade dos recursos de contribuições desvinculados foram transferidos do orçamento da seguridade social para o orçamento fiscal.

⁵⁹ Lei n°. 9.718 de 1998 para a Cofins. Medida Provisória n°. 1.807 de 1999 e posteriores reedições; Medida Provisória n°. 2.037-19 de 2000 e posteriores reedições; e Lei n°. 10.637 de 2002 para a CSLL.

Gráfico 11 – Receitas diretas x Receitas indiretas – % PIB – 1965-2010

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados do BGU, AEB, Oliveira (1981), Oliveira et. al. (1985, 1990) e Suplemento Histórico do Anuário Estatístico da Previdência (2005).

Em relação ao padrão das despesas federais, o impacto do modelo estabelecido pela Constituição de 1988 é claro. As despesas com previdência e assistência social, que já exibiam uma trajetória de crescimento no Governo Militar, condizente com o aumento da cobertura previdenciária ocorrido no período, passaram a apresentar uma trajetória ainda mais forte de crescimento: como exposto anteriormente, os gastos com previdência e assistência social elevaram-se de 6,1% do PIB, em 1991, para 11%, em 2010 (Gráfico 12)⁶⁰, tanto pelo crescimento vegetativo da massa previdenciária e pela expansão dos benefícios assistenciais quanto pelo aumento do salário mínimo, que tem impacto direto nos valores dos benefícios pagos. Entre dezembro de 1994 e dezembro de 2010, o reajuste real do salário mínimo foi de 127,4%⁶¹.

Por outro lado, as despesas com saúde não apresentaram uma tendência de crescimento, como poderia ser esperado a partir da instituição do acesso universal à saúde pela Constituição de 1988. Ao contrário, entre 1993 e 2010 apresentaram uma pequena queda, passando de 2,4% para 1,8% do PIB (Gráfico 12). Dois fatores ligados ao modelo de financiamento da saúde estabelecido na Constituição permitem compreender este resultado: a descentralização das

⁶⁰ Em 1990, as despesas deste grupo representaram 9% do PIB, contra 5,7%, em 1989, e 6% em 1991. Em contrapartida, as despesas com saúde caíram de 3% do PIB, em 1989, para 0,7%, em 1990, retornando para 1,7% do PIB, em 1991. Dado que em 1990 o orçamento federal apresentou pela primeira vez os orçamentos fiscais e da seguridade social, a hipótese é de que os gastos com saúde realizados no âmbito do SINPAS tenham sido computados nos programas referentes à previdência e assistência neste ano.

⁶¹ Fonte: IPEA. Série salário mínimo real. Disponível em: www.ipeadata.gov.br.

atribuições entre União, Estados e Municípios e as dificuldades de financiamento na esfera federal.

Gráfico 12 – Despesas com educação, saúde e previdência e assistência - % PIB

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados do BGU, AEB, Oliveira (1981), Oliveira et. al. (1985, 1990) e Suplemento Histórico do Anuário Estatístico da Previdência (2005).

De acordo com a Carta Magna, as ações e serviços públicos de saúde foram organizadas como um sistema único a ser financiado pela União, Estados e Municípios. No âmbito da União, os recursos deveriam provir do orçamento da seguridade social e seriam complementados com transferências do orçamento fiscal, quando necessário. Entretanto, ao longo da década de 1990, o financiamento da saúde sofreu limitações de recursos e instabilidade de fontes, com o ajuste macroeconômico promovido pelo governo e com a redução dos repasses da previdência para o SUS (UGÁ; SANTOS, 2005). A recriação da CPMF em 1996, com os recursos destinados ao Fundo Nacional de Saúde visou atender a necessidade de fontes definidas de financiamento da saúde, mas é a partir da Emenda Constitucional n.º. 29 de 2000, que valores mínimos para as aplicações na área foram definidos.

Em relação aos Estados e Municípios, a descentralização de competências foi a contrapartida da descentralização dos recursos fiscais. Contudo, enquanto os mecanismos para a descentralização das receitas tributárias foram bem definidos, inclusive com regras de transição para os repasses até que os novos percentuais fossem alcançados, como nos casos do FPE e FPM (Quadro 4), o processo de descentralização da despesa não foi regulamentado pela Constituição. Assim, no caso da saúde, até meados da década de 1990, o sistema manteve as características presentes no período anterior à Constituição: forte centralização da

prestação de serviços e do financiamento na esfera federal. Em 1993, 72% das despesas foram financiadas com recursos da União, percentual semelhante ao observado em 1980 (75%). Ao longo da década de 1990, inicia-se o processo de descentralização, particularmente com a maior participação dos Municípios, mas é no final desta década e com a Emenda Constitucional n.º. 29 de 2000, que determinou percentuais mínimos de recursos a serem destinados à saúde também por Estados e Municípios, além da União, que se observou o aumento da participação das esferas subnacionais no financiamento da saúde. Em 2002, os municípios foram responsáveis por 22% do gasto, os Estados 20% e a União, 58% (UGÁ; SANTOS, 2005).

Processo semelhante de descentralização é observado na área da educação. A Constituição de 1988 estabeleceu como dever do Estado o ensino fundamental obrigatório e gratuito, bem como a progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade do ensino médio⁶². Aos Municípios caberiam, prioritariamente, a atuação na educação fundamental e infantil e à União, a organização e o financiamento sistema federal de ensino, bem como assistência técnica e financeira aos demais entes⁶³. O financiamento foi assegurado pela vinculação de 18% dos impostos da União e 25% dos impostos e transferências de Estados e Municípios. A partir de 1996, com o FUNDEF, o ensino fundamental foi priorizado e o montante de recursos disponíveis para os municípios ampliado. O resultado deste processo de descentralização foi o aumento da participação municipal nos gastos públicos educacionais: entre 1995 e 2005, esta participação passou de 27,9% dos gastos totais para 39,1%. A participação da União decresceu de 23,8% para 19,7%, no mesmo período, e os Estados, que eram antes responsáveis por 48,3% dos gastos, passaram a responder por 41,2%. Ademais, entre 1995 e 2009, os gastos das três esferas cresceram apenas um ponto percentual em termos do PIB, passando de 4% para cerca de 5% (IPEA, 2011). Estes resultados ajudam a compreender a baixa participação destas despesas, observada no Gráfico 12.

As despesas administrativas são compostas por gastos executados em áreas típicas da atividade governamental, como as referentes ao Poder Judiciário, Legislativo e Executivo, necessários para o custeio da máquina pública; representam, portanto, parcela significativa da despesa. O Gráfico 13, a seguir, apresenta os valores apurados em % do PIB para os anos de

⁶² Art. 208 da Constituição. Em 2009, a Emenda Constitucional n.º. 59, alterou a redação deste artigo e estabeleceu a educação básica, de 4 a 17 anos, como obrigatória e gratuita.

⁶³ Art. 211 da Constituição.

1965 a 2010. Como visto na seção 3.1, as alterações no conteúdo do BGU, especificamente em 1986, com a inclusão das despesas no orçamento monetário, e em 1993, com a mudança no conceito de gestão no SIAFI, geraram quebras na série desta despesa, que não permitem uma comparação direta ao longo do tempo. Contudo, embora não seja possível fazer uma análise sobre sua tendência, constata-se que a série da despesa ficou mais volátil após 1986. A princípio, por incluir despesas em áreas tradicionais do setor público, esta volatilidade não seria esperada. No entanto, a partir de 1986, as despesas financeiras do orçamento monetário ligadas ao financiamento da produção agrícola e industrial e ao refinanciamento das dívidas de Estados e Municípios passaram a constar na rubrica administração financeira⁶⁴, resultando na volatilidade observada. Entre 1997 e 2000, as despesas resultantes do refinanciamento das dívidas de Estados e Municípios⁶⁵ fizeram com que as despesas administrativas passassem de 5,4% do PIB, em 1996, para 12,8%, em 1998, e retornassem para 7,6%, em 2000.

Gráfico 13 – Despesas administrativas – % PIB – 1965-2010

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados do BGU.

Por outro lado, apesar da quebra existente nos dados das despesas em infraestrutura, fruto das alterações mencionadas, é possível concluir que a mudança no padrão de atuação do Estado, ao longo do período 1965-2010, foi acompanhada pela queda dos gastos neste setor. Como mostra o Gráfico 14, as despesas no período de 1965 a 1978, quando as políticas do governo eram voltadas para a industrialização, foram mais elevadas do que as realizadas após 1994,

⁶⁴ As despesas relativas à dívida mobiliária também são classificadas nesta rubrica, mas foram retiradas, por não fazerem parte do objeto de análise.

⁶⁵ O refinanciamento da dívida de Estados e Municípios, ocorrido no âmbito do Programa de Apoio à Restruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, será abordado em maior detalhe no capítulo cinco. Os relatórios da execução orçamentária referentes aos exercícios financeiros de 1997 a 2000, que integram o BGU de cada ano, destacam o impacto destes gastos na despesa com inversões financeiras (BRASIL. STN, 1997, p. A-27; 1998, p. A-22; 1999, p. A23; 2000, p.A-13)

quando o objetivo principal da política econômica passou a ser manutenção da estabilidade de preços. Entre 1965 e 1978, o dispêndio médio foi de 4,1% do PIB, contra 1,5% a partir de 1995. E entre 1979 e 1985, em meio à crise econômica, os gastos também foram mais elevados em comparação aos anos posteriores a 1994, média de 3,1% do PIB. A inclusão das despesas alocadas no orçamento monetário e a das realizadas pela administração indireta apenas ampliariam os percentuais mais elevados registrados no período anterior a 1986.

Gráfico 14 – Despesas em infraestrutura – % PIB – 1965-2010

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados do BGU.

Outra forma de confirmar esta tendência de queda nas despesas em infraestrutura é por meio do comportamento do investimento público. Embora as despesas com infraestrutura e as despesas em investimento sejam conceitos distintos, pois o primeiro inclui despesas correntes e o segundo investimentos em outras áreas, eles são próximos o suficiente para que os resultados do segundo deem suporte para a análise referente ao Gráfico 14.

A importância do investimento público para o crescimento econômico brasileiro, bem como a constatação de sua tendência de queda, desde a década de 1980, foi demonstrada por diversos autores de diferentes correntes teóricas como Ferreira (1996), Ferreira e Malliagros (1998) e Ferreira e Araújo (2006), Reis (2008), Afonso e Junqueira (2009) e IPEA (2010). Como expõem Afonso e Junqueira (2009), este movimento, que começou com a crise da dívida externa, na década de 1980, e se aprofundou com as mudanças nas formas de intervenção estatal, nas décadas de 1980 e 1990, é um fenômeno observado na América Latina de forma geral.

Os dados apresentados no Gráfico 2, no capítulo dois, e reproduzidos no Gráfico 15 abaixo, mostram que o investimento da União declinou de 1,5% do PIB, em 1981, para 0,4%, em 2004. O investimento das estatais federais, principal motor do crescimento no II PND, declinou de 6,5% do PIB, em 1976, para o patamar de 1%, na década de 2000. A partir de 2004, observa-se uma retomada nos investimentos da União e das estatais federais, que em 2010 alcançaram 1,3% e 2% do PIB, respectivamente. Segundo IPEA (2010, p. 124-125), este aumento foi viabilizado por uma combinação entre elevação da carga tributária, flexibilização da política fiscal e mudança de posicionamento do governo, ainda que embrionária, mantendo-se, no entanto, o arcabouço conceitual da política fiscal, que, por sua vez, não confere garantias de que a expansão do investimento será sustentada. Ressalta-se que no período de 2004 a 2009, também se observa um aumento das despesas em infraestrutura, que passaram de 0,6% para 2,1% do PIB (Gráfico 14).

Gráfico 15 – FBCF estatal – % PIB – 1960 - 2010

Fontes: Elaborado pela autora a partir dos dados do IBGE, IPEA (2010) e STN. Ver Quadro 1A no Apêndice para descrição das variáveis.

Assim, do mesmo modo que as alterações no padrão dos recursos fiscais arrecadados pelo governo federal acompanharam as mudanças na forma atuação do Estado na economia, observa-se uma mudança no padrão da despesa federal, ao longo do período de 1965 a 2010: de um lado, as crises enfrentadas pela economia brasileira ao longo das últimas décadas e os ajustes fiscais reduziram as despesas em infraestrutura e investimento; de outro, as novas atribuições estabelecidas pela Constituição de 1988, ampliaram sobremaneira as despesas com previdência e assistência, de tal modo que a transferência de renda passou a caracterizar a atual forma de atuação do Estado.

4 AS INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS BRASILEIRAS

O desenvolvimento do debate teórico macroeconômico nas últimas cinco décadas colocou a disciplina fiscal como instrumento fundamental para alcançar a estabilidade econômica e, com ela, a necessidade de instituições que garantam o controle dos gastos públicos. A adoção do sistema de metas de inflação pelo Brasil, apenas reforçou estas questões. Como argumenta Eichengreen (2002, p. 37), o sistema de metas de inflação deve ser sustentado por uma reforma e um reforço das instituições fiscais para que melhores resultados sejam obtidos: o processo decisório da política fiscal deve ser centralizado para reduzir o problema do *free riding* e as restrições orçamentárias aos governos subnacionais devem ser fortalecidas. Como um exemplo de progresso nesta direção entre os países emergentes que adotaram o sistema de metas, o autor destaca a Lei de Responsabilidade Fiscal promulgada pelo Brasil.

No entanto, a preocupação com o controle das contas públicas no país precede a implantação do sistema de metas de inflação. O panorama apresentado no capítulo dois mostra como a questão do déficit fiscal foi uma constante na economia brasileira, frequentemente presente no diagnóstico do processo inflacionário. E o controle dos gastos públicos não foi realizado apenas por meio do corte de gastos ou aumento dos impostos⁶⁶. Em duas ocasiões foram realizadas reformas institucionais de grande porte que contemplaram os instrumentos de política fiscal, a saber, as reformas institucionais realizadas pelo PAEG e pelo primeiro Governo Militar entre 1964 e 1967 e as realizadas na década de 1980. Ambas estabeleceram um novo sistema tributário e um novo processo orçamentário de decisão do gasto público.

Uma vez que estas reformas foram realizadas em contextos de alto déficit público e tinham por objetivo controlá-lo, emerge a questão de quão promotores da disciplina fiscal foram os arranjos institucionais estabelecidos. O ponto levantado não se refere ao resultado de fato alcançado em termos do controle do déficit público, pois este é fruto, de um lado, da arrecadação efetiva da receita, determinada tanto pelos tributos estabelecidos na legislação quanto pelo desempenho da economia, e de outro, das decisões governamentais sobre o montante da despesa pública. A questão refere-se ao grau de liberdade proporcionado ao governo por estas instituições no processo de decisão e execução do gasto público.

⁶⁶ Dado que as alterações na tributação devem ser estabelecidas em lei, o aumento de alíquota ou a criação de novos tributos podem ser vistos como uma mudança institucional.

Assim, ao longo do período 1965-2010, dois processos orçamentários são identificados: o estabelecido pelo Governo Militar e o instituído pela Constituição de 1988⁶⁷. O objetivo no desenvolvimento restante do trabalho é descrever, analisar, comparar e avaliar na perspectiva da disciplina fiscal estes dois arranjos institucionais, no âmbito da União⁶⁸. A descrição, análise e comparação das instituições orçamentárias é realizada neste capítulo e tem por base a legislação de cada período, bem como a literatura empírica brasileira que descreve a prática orçamentária no país. A avaliação, por sua vez, é realizada no capítulo cinco, a partir dos parâmetros estabelecidos pela literatura econômica que estuda o impacto das instituições orçamentárias no resultado fiscal, parâmetros estes inseridos nos índices orçamentários.

As instituições orçamentárias são definidas como as regras e regulamentos, segundo os quais os orçamentos são preparados, aprovados e executados, e incluem tanto as normas para elaboração, aprovação e execução do orçamento quanto metas fiscais numéricas. Deste modo, pode-se dizer que as instituições orçamentárias moldam o processo orçamentário, definido como um conjunto de etapas que compreende a elaboração da proposta do orçamento anual, a discussão, votação e aprovação da lei orçamentária, a execução do orçamento e o controle da execução orçamentária. Neste ponto é importante distinguir o conceito de processo orçamentário, também conhecido como ciclo orçamentário, do conceito de sistema orçamentário. Enquanto o primeiro tem como núcleo a lei orçamentária, o segundo tem como ponto central o planejamento econômico, expresso em planos e programas de médio e longo prazo, que irão nortear a elaboração do orçamento (GIACOMONI, 2010, p. 206-211). Embora a questão do planejamento também seja abordada neste capítulo, o foco principal está no processo orçamentário brasileiro.

⁶⁷ Além da União, o processo orçamentário estabelecido pela Constituição de 1988 aplica-se também aos Estados e Municípios. No entanto, a análise restringe-se à esfera federal em consonância com o objetivo deste trabalho.

⁶⁸ As mudanças nas instituições orçamentárias ao longo deste período são apresentadas e analisadas dentro do seu contexto político e econômico, porém o estudo não entra na questão de porque determinada instituição foi escolhida em detrimento de outra durante o processo de mudança institucional. Esta análise é realizada por Praça (2010), que parte da interação entre interesses, ideias e enquadramentos discursivos para explicar como e porque certas instituições orçamentárias foram escolhidas. Em particular, o autor analisa porque a Comissão Mista de Orçamento, criada pelo regime militar, foi mantida pela Constituição de 1988; as questões que envolveram as escolhas das regras para emendas parlamentares na Assembleia Constituinte; a reforma da Comissão Mista após a comissão parlamentar de inquérito (CPI) de 1994-1995, conhecida como a CPI dos “anões do orçamento”, e após a CPI das Ambulâncias de 2006; e a manutenção do orçamento autorizativo entre 2005-2006.

O capítulo está dividido em duas seções: a primeira aborda o processo orçamentário do período militar e as posteriores mudanças na década de 1980; e a segunda, o processo orçamentário pós Constituição de 1988.

4.1 O orçamento no período militar e as mudanças institucionais da década de 1980

No Brasil, desde a Constituição de 1946⁶⁹, a elaboração da proposta orçamentária é prerrogativa do Presidente da República, cabendo ao Poder Legislativo votar a lei orçamentária e fiscalizar as contas públicas com o auxílio do Tribunal de Contas⁷⁰. As Constituições de 1967 e 1988 não alteraram essas atribuições básicas, mas, em conjunto com outras normas infraconstitucionais – leis complementares, leis ordinárias, decretos-leis e decretos –, trouxeram importantes modificações no conteúdo dos orçamentos, no escopo de análise do Legislativo e na forma de controle das contas públicas, o que permite identificar dois processos orçamentários distintos para o período de 1965 a 2010: o processo orçamentário vigente até 1988 e o processo orçamentário atual.

O processo orçamentário anterior à Constituição de 1988 foi estabelecido após o Golpe Militar de 1964, entre os anos finais da década de 1960 e a primeira metade da década de 1970. No movimento da reforma administrativa, estabelecida pelo Decreto-Lei nº. 200 de 1967, foi criado o sistema de planejamento e orçamento da administração federal. De acordo

⁶⁹ Antes da Constituição de 1946, outras quatro constituições estabeleceram o ordenamento jurídico do Brasil após a sua independência. A primeira foi a Constituição Imperial de 1824, na qual a proposta do orçamento era elaborada pelo Executivo e aprovada pelo Legislativo (art. 172 e art. 15, inciso X). Com a proclamação da República, a Constituição de 1891 alterou as competências orçamentárias, passando a função de elaboração da proposta para o Legislativo, ao qual foi atribuída também a função de fiscalização das contas do Poder Executivo com auxílio do Tribunal de Contas (art. 34, § 1º). No entanto, embora a iniciativa da lei orçamentária fosse da Câmara dos Deputados, ela “sempre partiu do gabinete do ministro da Fazenda que, mediante entendimentos reservados e extraoficiais, orientava a comissão parlamentar de finanças na confecção da lei orçamentária.” (VIANA, 1950, p.76, APUD GIACOMONI, 2010, p.41). A Constituição de 1934 retornou ao sistema anterior, no qual a proposta do orçamento era elaborada pelo Executivo e sua votação responsabilidade do Legislativo. A fiscalização das contas públicas manteve-se a cargo do Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas (art. 50, §1º; art. 39, §2º, e art. 99). Por último, a Constituição de 1937 manteve formalmente o sistema da Constituição anterior, com a elaboração a cargo do Executivo e a votação pelo Legislativo (art. 67 e art. 71). No entanto, como as câmaras legislativas nunca foram instaladas, o processo orçamentário ficou restrito ao Poder Executivo, que elaborava o orçamento e aprovava-o por decreto do Presidente (GIACOMONI, 2010, p. 43).

⁷⁰ Art. 22, art. 65, inciso I, art. 77 e art. 87, inciso XVI da Constituição de 1946; art. 46, inciso II, art. 67, art. 71, §1º e art. 83, inciso XVII da Constituição de 1967 e art. 43, inciso II, art. 65, art. 70, §1º, e art. 81, inciso XIX de acordo com a nova redação da Constituição de 1967 dada pela Emenda Constitucional nº. 1 de 1969; e art. 48, inciso II, art. 84, inciso XXIII, art. 71 e art. 165 da Constituição de 1988.

com o Decreto-Lei, cada Ministério Civil era composto por um Órgão Central de planejamento, coordenação e controle financeiro (art. 22, inciso II), que por sua vez desdobrava-se em uma Secretaria Geral, responsável pelo planejamento e orçamento do ministério, e uma Inspeção Geral de Finanças, que dentre outras atribuições era responsável pelo acompanhamento da execução orçamentária no âmbito do ministério (art. 23). As secretarias gerais de planejamento subordinavam-se à Secretaria Geral do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral⁷¹, órgão central do sistema de planejamento e orçamento. As inspeções gerais, por sua vez, subordinavam-se à Inspeção-Geral de Finanças do Ministério da Fazenda, órgão central do sistema de administração financeira, contabilidade e auditoria (art. 23, § 3º, com redação dada pelo Decreto-Lei nº. 900, de 1969). Em 1971, a atribuição de órgão central do sistema orçamentário, responsável pela programação orçamentária e a proposta do orçamento anual, passou a ser da Subsecretaria de Orçamento e Finanças (Portaria nº. 20 de 17/03/1971), posteriormente denominada Secretaria do Orçamento e Finanças (SOF) (Portaria nº. 46 de 14/06/1972). Em 1974, as atribuições do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral foram transferidas para a Secretaria de Estado de Planejamento da Presidência da República (Seplan), mantendo-se a SOF como o órgão central do sistema de orçamento (Lei nº. 6.036 de 01/05/1974).

Existia, assim, uma hierarquia na formulação da proposta de orçamento. De modo geral, esta etapa do processo orçamentário iniciava-se com a SOF/Seplan, que emitia instruções para a elaboração da proposta de despesa pelas unidades orçamentárias. Essas instruções, que incluíam os prazos de elaboração das propostas e poderiam incluir tetos para o gasto de cada órgão ou unidade, eram passadas para as Secretarias Gerais de cada órgão, que por sua vez, encaminhavam-nas para as unidades orçamentárias. Estas elaboravam suas propostas de despesa e repassavam-nas às Secretarias Gerais, que analisavam as propostas com base na coerência das mesmas em relação aos planos e instruções do governo, modificando-as no que julgavam necessário. A proposta revisada e consolidada de cada Secretaria Geral era encaminhada para a SOF que formulava então a proposta geral do orçamento da despesa. Já a receita era estimada com o auxílio do Ministério da Fazenda. Como as revisões e consolidações realizadas pelas Secretarias Gerais e pela SOF implicavam inevitavelmente em cortes, as unidades, em geral, inflavam as despesas nas suas propostas iniciais, e buscavam

⁷¹ Ministério que sucedeu ao Ministério Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, responsável pela elaboração e execução do Orçamento Geral da União (Decreto nº. 53.914 de 11/05/1964).

tanto apoio administrativo interno quanto apoio político para reduzir ao máximo os cortes (GIACOMONI, 1985, p.178).

O conteúdo e a forma da proposta orçamentária eram regidos pela Constituição de 1967⁷² e pela Lei n.º. 4.320 de 1964. De acordo com a Constituição, a lei do orçamento anual deveria conter obrigatoriamente as receitas e despesas de todos os poderes, órgãos e fundos, tanto da administração direta quanto da administração indireta, exceto as entidades que não recebiam subvenções ou transferências à conta do orçamento. Em relação à administração indireta, as receitas e despesas eram incluídas na forma de dotações globais, de modo a manter a autonomia na gestão dos recursos (art. 62, *caput* e § 1º, com redação dada pela Emenda Constitucional n.º.1 de 1969). A concessão de créditos ilimitados era vedada pela Constituição (art. 61, § 1º, alínea c). A Lei n.º. 4.320⁷³, por sua vez, especificava a forma como as receitas e despesas deveriam ser discriminadas no orçamento. Segundo esta norma, a lei do orçamento deveria apresentar um sumário geral da receita por fontes e da despesa por funções do governo; quadro demonstrativo da receita e despesa, segundo as categorias econômicas estabelecidas pela Lei; quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação; e quadro das dotações por órgãos do governo e da administração. O orçamento era acompanhado ainda de quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais; de quadros demonstrativos da despesa, discriminada de acordo com a classificação apresentada pela Lei; e de quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviços (art. 2º, § 1º e § 2º).

A lei do orçamento deveria atender ainda às seguintes normas: não poderia conter dispositivo estranho à fixação da despesa e à previsão da receita, com a exceção de autorização para a abertura de créditos suplementares e operações de crédito por antecipação de receita, e disposições sobre a aplicação do saldo orçamentário, que houver (art. 60, *caput* e incisos I e II da Constituição); era vedada a vinculação do produto da arrecadação de qualquer tributo a determinado órgão, fundo ou despesa, com exceção dos impostos únicos sobre combustíveis e

⁷² A Constituição de 1967 foi modificada pela Emenda Constitucional n.º. 1 de 1969, que deu nova redação à Constituição. Os artigos da Constituição aqui mencionados referem-se à redação dada por essa Emenda Constitucional, salvo quando a redação for dada por outra emenda, o que será informado.

⁷³ As normas instituídas pela Lei n.º. 4.320 de 1964 ainda encontram-se em vigor, embora com modificações introduzidas por novas leis, decretos e portarias. No entanto, por questões de estética do texto e melhor compreensão do leitor optou-se por descrever o disposto nesta Lei no tempo pretérito, uma vez que o processo orçamentário anterior a Constituição de 1988, visto em seu conjunto, é datado historicamente e não está mais em vigor. Os dispositivos, cuja vigência foi mantida no processo orçamentário atual, serão novamente abordados, quando da descrição do mesmo.

lubrificantes e sobre minerais (art. 62, § 2º, da Constituição); e todas as receitas e despesas deveriam constar pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções. No caso de cotas de receitas que uma entidade pública devesse transferir a outra, a mesma deveria ser incluída, como despesa, no orçamento da entidade obrigada à transferência e, como receita, no orçamento da entidade que as devesse receber (art. 6º, *caput* e § 1º, da Lei nº. 4.320 de 1964).

Do ponto de vista técnico-jurídico, a elaboração da lei orçamentária é guiada por um conjunto de premissas, chamadas de princípios orçamentários, cujo propósito é “reforçar a utilização do orçamento como instrumento de controle parlamentar e democrático sobre a atividade financeira do Executivo” (SILVA, 2002, p.714). Como expõe Giacomoni (1985, p. 63), os princípios orçamentários possuíam grande expressão quando os orçamentos apresentavam maior conotação jurídica, e alguns se mantiveram presentes no processo orçamentário brasileiro, incorporados à legislação. De modo conciso, os princípios que possuíam maior representatividade, de acordo com Giacomoni (1985), e que estavam presentes na legislação orçamentária do período em questão, são os princípios da unidade, universalidade, do orçamento bruto, da anualidade, da não afetação das receitas e da exclusividade. Embora não explicitados em seu texto, as normas enunciadas no parágrafo anterior atendiam, respectivamente, aos princípios orçamentários da exclusividade, da não afetação da receita e do orçamento bruto. Já o cumprimento dos princípios da unidade, universalidade e anualidade era condição expressa no *caput* do art. 2º da Lei nº. 4.320. No entanto, com exceção do princípio da anualidade⁷⁴, segundo o qual o orçamento deve vigorar por um período determinado de tempo, no caso um ano, e do princípio da exclusividade, que veda a inclusão na lei do orçamento de dispositivo referente a outras matérias jurídicas⁷⁵, os demais princípios não foram observados pela administração federal no período de vigência do processo orçamentário aqui descrito.

O princípio da não afetação das receitas, que veda a vinculação da receita a determinados gastos, foi amplamente infringido. Um expressivo exemplo está nos próprios Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios, estabelecidos pelo art. 25 da Constituição, que vinculavam parte da arrecadação do imposto de renda e do imposto sobre produtos

⁷⁴ As definições apresentadas para cada princípio abordado seguem o exposto por Silva (2002) e Giacomoni (1985).

⁷⁵ De acordo com Silva (2002, p. 715), a adoção desse princípio na Constituição foi fruto do abuso cometido na Velha República, por senadores e deputados, que incluíam na proposta orçamentária emendas que versavam sobre as mais diversas matérias, gerando o que Ruy Barbosa chamava de “caudas orçamentárias” ou “orçamentos rabilongos”.

industrializados às transferências intergovernamentais. Em termos quantitativos, um levantamento realizado para 1978 mostrou que 46% dos recursos do Tesouro eram vinculados (AMADO, 1981, p.39).

O princípio da universalidade, de acordo com o qual o orçamento deve conter todas as receitas e todas as despesas do governo, estava presente não apenas no art. 2º da referida Lei, mas também no art. 3º e art. 4º, que estabeleciam, respectivamente, que a lei do orçamento deveria compreender todas as receitas⁷⁶, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei, e todas as despesas próprias dos órgãos do governo e da administração centralizada, ou que, por intermédio deles se devessem realizar. No entanto, este princípio foi flexibilizado pelo art. 62 da Constituição, como exposto acima. Ao excluir do orçamento da União as entidades financeiramente autossuficientes, como as autarquias previdenciárias, considerável parcela de recursos públicos deixou de ser incluída no processo orçamentário, não apenas em desacordo com este princípio, mas trazendo também graves distorções para a gestão fiscal da União⁷⁷. Outro dispositivo que não observava o princípio da universalidade era o art. 69 da Constituição, que delegou à lei complementar a regulamentação das operações de resgate e de colocação de títulos do Tesouro Nacional, relativas à amortização de empréstimos internos, que não fossem atendidas pelo orçamento anual. Essa regulamentação foi efetivada com Lei Complementar nº. 12 de 1971, que estabeleceu que as operações de crédito referentes à colocação e resgate de títulos do Tesouro Nacional, decorrentes do giro da dívida pública interna, poderiam ser realizadas independentemente de estimativa e fixação das respectivas receitas e despesas no orçamento anual da União (art. 1º, *caput*).

O princípio do orçamento bruto, ao estabelecer que os valores da receita e despesa devam constar no orçamento sem quaisquer deduções, completa o princípio da universalidade. Um exemplo de sua aplicação está no caso do imposto de renda retido na fonte por Estados e Municípios sobre a remuneração paga aos seus servidores. De acordo com o art. 23, § 1º, e o art. 24, § 2º, da Constituição, a parcela retida pertencia a Estados e Municípios e não havia transferência de recursos entre a União e estes entes. Pelo princípio do orçamento bruto, expresso no art. 6º da Lei nº. 4.320, os valores retidos deveriam constar como receita da União, com a contrapartida da transferência registrada na despesa. No entanto, esta

⁷⁶ Com exceção das operações de crédito por antecipação da receita, das emissões de papel-moeda e outras entradas compensatórias, no ativo e passivo financeiros (art. 3º, parágrafo único).

⁷⁷ Esta questão será abordada, em maior detalhe, após a descrição do processo orçamentário.

sistemática não foi adotada no orçamento da União, pelo menos até 1981 (GIACOMONI, 1985, p.72).

Por fim, o princípio da unidade, que estabelece o orçamento uno para cada unidade de governo, ou seja, um único documento para todas as contas orçamentárias, tampouco foi atendido. As entidades da administração indireta que tinham seus recursos incluídos no orçamento da União sob a forma de dotações globais e as entidades autossuficientes, que não constavam do orçamento, passaram a compor, em 1979, o orçamento das estatais. Em paralelo ao orçamento da União, denominado de orçamento fiscal, e ao orçamento das estatais, havia ainda o orçamento monetário, totalizando três orçamentos que dispunham sobre a receita e despesa pública. Por terem um processo de elaboração, aprovação e execução distinto do orçamento fiscal, os orçamentos monetário e das estatais serão abordados separadamente no decorrer do texto.

Além do projeto de lei do orçamento, a proposta orçamentária do Executivo a ser encaminhada ao Legislativo para análise e votação deveria conter mensagem, com exposição da situação econômico-financeira do país, documentada com demonstração da dívida fundada e flutuante, saldos de créditos especiais, restos a pagar e outros compromissos financeiros exigíveis; exposição e justificação da política econômico-financeira do governo; justificação da receita e despesa, particularmente no tocante ao orçamento de capital; bem como tabelas explicativas, nas quais deveriam constar, além das estimativas de receita e despesa, a receita arrecadada nos três últimos exercícios anteriores àquele em que se elaborou a proposta; a receita prevista para o exercício em que se elaborava a proposta; a receita prevista para o exercício a que se referia à proposta; a despesa realizada no exercício imediatamente anterior; a despesa fixada para o exercício em que se elaborava a proposta; e a despesa prevista para o exercício a que se referia à proposta, para fins de comparação (Lei nº. 4.320, de 1964, art. 22, incisos I, II e III).

Formulada a proposta orçamentária, esta era encaminhada pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, iniciando a segunda etapa do processo orçamentário. O prazo máximo para o encaminhamento era de quatro meses antes do início do exercício financeiro seguinte, o que correspondia a 31 de agosto⁷⁸. No Congresso Nacional, o projeto era analisado por uma

⁷⁸ De acordo com o art. 34 da Lei nº. 4.320 de 1964, o exercício financeiro corresponde ao ano civil. Portanto, o prazo estabelecido na Constituição encerrava-se em 31 de agosto.

comissão mista⁷⁹ de senadores e deputados para emissão de parecer. É nesta fase que as emendas ao orçamento poderiam ser apresentadas, sendo o parecer da comissão mista em relação às mesmas conclusivo e final, salvo se um terço dos membros da Câmara dos Deputados mais um terço dos membros do Senado Federal requeressem a votação em plenário de emenda aprovada ou rejeitada na comissão (art. 66, *caput*, § 1º, § 2º e § 3º da Constituição). A regra para a apresentação de emendas também era definida pela Constituição. De acordo com o art. 65, § 1º, as emendas que implicassem em aumento de despesa global ou de cada órgão, fundo, projeto ou programa, ou que visassem a modificar o montante, a natureza ou o objetivo da despesa, não seriam objeto de deliberação. Na prática, este dispositivo impunha uma forte restrição a emendas parlamentares, retirando a participação efetiva do Congresso no processo decisório da despesa. Ainda na etapa de apreciação do projeto de lei, era permitido ao Presidente da República propor modificações (art. 66, § 5º). O prazo para a apreciação do projeto pelo Congresso era de três meses, e se, até trinta dias antes do encerramento do exercício financeiro, 30 de novembro, o Legislativo não o devolvesse para sanção, era promulgado como lei (art. 66, *caput*). Se o Presidente da República julgasse o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, poderia vetá-lo, total ou parcialmente, dentro de quinze dias úteis, contados daquele em que o recebesse. Em caso de veto, o Presidente deveria comunicar, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do mesmo. Se a sanção fosse negada, quando finda a sessão legislativa, o Presidente da República publicaria o veto (art. 59, § 1º). Uma questão que surge nesta etapa de apreciação relaciona-se à possibilidade de rejeição da proposta orçamentária. Embora no plano doutrinário não houvesse consenso acerca da possibilidade do art. 66 da Constituição permitir ou não a rejeição do projeto orçamentário, a partir de 1972, por decisão unânime do Supremo Tribunal Federal, a rejeição do projeto por parte do Legislativo não foi mais permitida (GIACOMONI, 1985, p. 186).

A execução orçamentária, terceira etapa do processo orçamentário, iniciava-se após a promulgação da Lei do Orçamento e seguia os dispositivos da Lei nº. 4.320 de 1964. A base da execução da despesa era a programação financeira⁸⁰ do Tesouro Nacional aprovada por

⁷⁹ “[...] a Comissão Mista de Orçamento foi instituída em 1969 [pela Emenda Constitucional nº. 1] para diminuir o número de pontos de veto com os quais os militares teriam que se incomodar para carimbar a proposta orçamentária do Executivo.” (PRAÇA, 2010, p. 84). Em seu texto original, a Constituição de 1967 previa a análise da proposta orçamentária em cada uma das casas parlamentares (art. 67).

⁸⁰ A programação financeira também estava prevista no art. 72 do Decreto-Lei nº. 200 de 1967, segundo o qual o órgão central da programação financeira, com base na lei orçamentária, créditos adicionais e seus atos complementares, fixaria as cotas e prazos de utilização de recursos pelos órgãos da Presidência da República,

decreto do Executivo, e que estabelecia cotas trimestrais para a despesa que cada unidade orçamentária ficava autorizada a utilizar, observados os limites fixados na Lei do Orçamento (art. 47). A fixação das cotas tinha por objetivo assegurar às unidades orçamentárias, em tempo útil, a soma de recursos necessários e suficientes a melhor execução do seu programa anual de trabalho, e, durante o exercício, manter na medida do possível o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria (art. 48). Os valores estabelecidos na programação financeira poderiam ser alterados ao longo do exercício, sempre observado o limite da dotação estabelecido na Lei e o comportamento da execução orçamentária (art. 50). O efetivo dispêndio dos recursos, por sua vez, ocorria em três estágios: empenho, liquidação e pagamento. O empenho era o ato da autoridade competente que criava para o Estado a obrigação de pagamento (art. 58) e não poderia exceder o limite dos créditos concedidos (art. 59)⁸¹. Era registrado no momento em que a despesa fosse contratada, fosse ela aquisição de material, bens ou contratação de obras ou serviços⁸², e separava parcela da dotação orçamentária para atender à despesa especificada. O ato de empenho gerava um documento denominado "nota de empenho", no qual constava o nome do credor, a representação e a importância da despesa, bem como a dedução desta do saldo da dotação própria da unidade orçamentária que realizou o empenho (art. 61). Embora a realização de despesa sem o prévio empenho fosse vedada, a emissão da nota de empenho era dispensada em casos previstos na legislação⁸³ (art. 60, *caput* e § 1º). A liquidação da despesa era condição necessária para o pagamento da mesma (art. 62), e consistia na verificação do direito adquirido pelo credor, com base nos títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito (art. 63, *caput*). Uma vez realizado o processo de liquidação, expedia-se a ordem de pagamento e efetuava-se a transferência dos recursos para credor, conforme disposto no art. 64 e art. 65 da Lei. Despesas empenhadas e não pagas até 31 de dezembro eram inscritas em Restos a Pagar, distinguindo-

pelos Ministérios e pelas autoridades dos Poderes Legislativo e Judiciário para atender à movimentação dos créditos orçamentários ou adicionais. O órgão central de programação financeira era a Comissão de Programação Financeira, do Ministério da Fazenda, instituída pelo Decreto nº. 54.506 de 1964, e composta por membros do Ministério da Fazenda, do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, a partir de 1974, Secretaria do Planejamento da Presidência da República da Secretaria, e do Banco Central.

⁸¹ A proibição de realizar despesas em montante superior aos créditos consignados também estava presente no art. 61, § 1º, alínea d da Constituição.

⁸² Cabe ressaltar que previamente à contratação da obra, serviços ou compra de materiais e bens, era realizada a escolha do contratado, em geral, por licitação, ou por outra modalidade determinada por lei.

⁸³ O Decreto-Lei nº. 1.875 de 1981, art. 4º, dispensava a emissão de nota de empenho para Municípios com menos de 50 mil habitantes para despesas como o pagamento de pessoal e encargos; contribuições para o PASEP; amortização, juros e serviços de empréstimos e financiamentos; despesas relativas ao consumo de água e energia elétrica; e transferências constitucionais entre os entes públicos. Este Decreto-Lei foi revogado pela Lei nº. 7.675 de 1988.

se as processadas das não processadas⁸⁴ (art. 36), e o seu pagamento corria à conta de crédito de despesas de exercícios anteriores consignada no orçamento (art.37).

Em relação à receita, sua execução seguia o disposto no Título VI, Capítulo II, da Lei n°. 4.320 de 1964. De acordo com a Lei, a arrecadação de receita tributária só era permitida mediante prévia autorização orçamentária e desde que a cobrança do tributo estivesse estabelecida em lei, ressalvados a tarifa aduaneira e o imposto lançado por motivo de guerra (art. 51). Uma vez recolhida a receita, os agentes de arrecadação deveriam fornecer recibos das importâncias arrecadadas, nos quais constaria o nome da pessoa que pagou, a proveniência e classificação, bem como a data e assinatura do agente arrecadador (art. 55, *caput* e § 1º). Apenas as receitas efetivamente arrecadadas deveriam ser consideradas como receitas do exercício financeiro (art. 35, inciso I). Em casos de atraso no pagamento por parte do contribuinte, ainda que o fato gerador do tributo tivesse ocorrido no exercício financeiro em questão, o montante a ser pago não deveria ser considerado receita, mas sim inscrito em Dívida Ativa, e escriturado como receita desta rubrica quando do seu pagamento (art. 39, § 1º, com redação dada pelo Decreto-Lei 1.735 de 1979).

Caso, durante a execução do orçamento, as dotações de despesa autorizadas fossem insuficientes para atender às demandas do exercício financeiro, o governo poderia recorrer à abertura de créditos adicionais, alterando dessa forma a Lei do Orçamento. A Lei n°. 4.320 de 1964 define créditos adicionais como as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento (art. 40), classificando-os em créditos suplementares, destinados a reforço de dotação orçamentária; créditos especiais, destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica; e créditos extraordinários, destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública (art. 41 incisos I, II e III).

A regra para a abertura de créditos extraordinários também estava presente no art. 61, § 2º, da Constituição, que admitia a abertura de crédito extraordinário somente para atender as despesas nos casos citados acima. Sua abertura era feita por decreto do Poder Executivo, que dava ciência imediata ao Poder Legislativo (art. 44 da Lei n°. 4.320). Não havia necessidade

⁸⁴ Conforme disposto no Decreto-Lei n°. 836 de 1969, art. 4º, § 1º e § 2º, e no Decreto n°. 93.872 de 1986, art. 67, § 1º, os restos a pagar processados correspondem às despesas empenhadas e liquidadas, enquanto que as despesas legalmente empenhadas, mas que não passaram pelo estágio da liquidação, são consideradas restos a pagar não processados.

de se indicar os recursos para as despesas autorizadas por esse tipo de crédito, mas a importância aberta no exercício deveria ser deduzida dos recursos provenientes de excesso de arrecadação no cálculo dos recursos utilizáveis dessa fonte (art. 43, § 4º, da Lei nº. 4.320). A vigência dos créditos extraordinários estava restrita ao exercício em que foram autorizados, salvo se o ato de autorização fosse promulgado nos últimos quatro meses do exercício, caso em que, reabertos nos limites dos seus saldos, poderiam vigor até o término do exercício financeiro subsequente (art. 62, § 4º, da Constituição).

Os créditos suplementares e especiais, por sua vez, deveriam ser autorizados por lei e abertos por decreto do Poder Executivo, sendo vedada sua abertura sem indicação dos recursos correspondentes (art. 42 da Lei nº. 4.320 e art. 61, § 1º, alínea c, da Constituição). Assim como no caso da lei orçamentária, o projeto de lei para a abertura desses créditos adicionais era de iniciativa do Poder Executivo (art. 65 da Constituição). Conforme exposto anteriormente, o art. 60, inciso I, da Constituição permitia que a autorização para a abertura de créditos suplementares constasse na própria Lei do Orçamento, prerrogativa esta que foi utilizada durante todo o período em questão. Em geral, as autorizações eram de 10% ou 20% da receita tributária em fins da década de 1960⁸⁵, correspondiam a 20% do total da despesa autorizada na Lei Orçamentária, observadas as finalidades descritas, ao longo da década de 1970 e início da década de 1980⁸⁶, e a 25% do total da despesa autorizada na Lei, observadas as finalidades descritas, entre 1982 e 1988⁸⁷. Tanto os créditos suplementares quanto os especiais dependiam da existência de recursos disponíveis para serem abertos, que poderiam ser oriundos de superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; de excesso de arrecadação, entendido como o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada; de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei; e do produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilitasse ao Poder Executivo realizá-las (art. 43, *caput*, §§ 1º e 3º da Lei nº. 4.320). Por fim, a vigência dos créditos especiais seguia a

⁸⁵ Vide, respectivamente, Leis nº. 5.189 de 1966, art. 16 e nº. 5.373 de 1967, art. 11, e Leis nº. 4.900 de 1965, art. 13, e nº. 5.546 de 1968, art. 10.

⁸⁶ Vide as seguintes Leis Orçamentárias Anuais: Decreto-Lei nº. 727 de 1969, art. 6º; Lei nº. 5.628 de 1970, art. 6º; Lei nº. 5.754 de 1971, art. 6º; Lei nº. 5.847 de 1972, art. 6º; Lei nº. 5.964 de 1973, art. 6º; Lei nº. 6.187 de 1974, art. 6º; Lei nº. 6.279 de 1975, art. 6º; Lei nº. 6.395 de 1976, art. 7º; Lei nº. 6.486 de 1977, art. 7º; Lei nº. 6.597 de 1978, art. 7º; Lei nº. 6.730 de 1979, art. 7º; Lei nº. 6.867 de 1980, art. 6º.

⁸⁷ De acordo com as Leis Orçamentárias Anuais do período. Vide Lei nº. 6.962 de 1981, art. 5º, inciso III; Lei nº. 7.053 de 1982, art. 5º, inciso III; Lei nº. 7.155 de 1983, art. 5º, inciso III; Lei nº. 7.276 de 1984, art. 5º, inciso III; Lei nº. 7.420 de 1985, art. 5º, inciso III; Lei nº. 7.544 de 1986, art. 5º, inciso III; e Lei nº. 7.632 de 1987, art. 6º, inciso III.

mesma regra dos créditos extraordinários, a saber, estava restrita ao exercício em que fossem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses do exercício, caso em que, reabertos nos limites dos seus saldos, poderiam vigor até o término do exercício financeiro subsequente (art. 62, § 4º, da Constituição).

Um ponto importante no estudo das instituições orçamentárias é a existência de regras que limitam o déficit orçamentário e a dívida pública, bem como as operações de crédito que o governo pode realizar. Considerando o período em análise, observa-se que a legislação em vigor não impunha limite numérico ou meta para o déficit orçamentário, seja na etapa de elaboração do orçamento, seja ao final de sua execução, mas apenas estabelecia que, em caso de déficit, a lei do orçamento deveria informar as fontes de recursos que o Poder Executivo estava autorizado a utilizar para cobri-lo (art.7, § 1º, da Lei nº. 4.320). Este requisito também constava na redação original do art. 63, inciso II, da Constituição de 1967, mas foi suprimido na nova redação dada pela Emenda Constitucional nº. 1 de 1969.

Apenas por um breve período, o equilíbrio orçamentário *ex-ante* foi determinado pela legislação, por meio do art. 66 da Constituição de 1967. Em sua redação original, o artigo estabelecia que o montante da despesa autorizada em cada exercício financeiro não poderia ser superior ao total das receitas estimadas para o mesmo período, exceto em casos de execução de política corretiva de recessão econômica, segundo os limites e prazo fixados em resolução do Senado Federal, por proposta do Presidente da República, e em casos de despesas autorizadas por créditos extraordinários. É interessante notar que a permissão para a existência de déficit na lei do orçamento, em casos de recessão econômica, incorpora à legislação um instrumento de política keynesiana ativa de estabilização do ciclo econômico. Este artigo, no entanto, vigorou até 1969, quando foi revogado pela Emenda Constitucional nº. 1 de 1969. E, apesar das duas leis orçamentárias elaboradas sob sua vigência, Lei nº. 5.373 de 1967 e Lei nº. 5.546 de 1968, estabelecerem o equilíbrio orçamentário entre a despesa orçada e a receita estimada (art. 1º de ambas as Leis), observa-se nesses orçamentos um déficit *ex-ante* implícito neste resultado, uma vez que o art.10 da Lei nº. 5.373 de 1967 e o art. 9º da Lei nº. 5.546 de 1968 autorizavam o Tesouro Nacional a colocar títulos públicos até o limite explicitado para realização do equilíbrio orçamentário nos termos do art.63, inciso II, da Constituição de 1967. Ou seja, esses artigos informavam as fontes de recursos autorizadas para cobrir o déficit, conforme requeria o art.63, inciso II, da Constituição e o art.7, § 1º, da Lei nº. 4.320.

Em relação ao equilíbrio orçamentário *ex-post*, as leis orçamentárias limitavam-se a autorizar o Poder Executivo a tomar as medidas necessárias para manter os dispêndios compatíveis com o comportamento da receita⁸⁸. Em 1967 e 1968, as Leis do Orçamento ainda incluíam a expressão “... a fim de se obter, na execução, o equilíbrio orçamentário preconizado pela Constituição Federal” (art. 8º das Leis nº. 5.373 de 1967 e nº. 5.546 de 1968), o que não é encontrado nas leis orçamentárias seguintes. No entanto, este dispositivo era vago e não impunha ao gestor público a obrigação de obter o equilíbrio entre receitas e despesas, durante a execução do orçamento.

Quanto à dívida pública, a legislação também não estabelecia teto ou metas para o seu montante e restringia-se a regular as operações de crédito do governo, incluindo-se nessa regulamentação limites para as mesmas. E embora a Constituição estabelecesse que as operações de crédito deveriam ser autorizadas pelo Congresso Nacional (art. 43, inciso II, com redação dada pela Emenda Constitucional nº. 1 de 1969), as decisões acerca dessas operações estavam de fato concentradas nas mãos do Poder Executivo, o que não representava forte restrição à contratação de dívida entre 1965 e 1987.

De acordo com o *caput* do art. 49 da Lei nº. 4.595 de 1964, as operações de crédito da União, por antecipação de receita orçamentária ou a qualquer outro título, dentro dos limites legalmente autorizados, somente seriam realizadas mediante colocação de obrigações, apólices ou letras do Tesouro Nacional.

As operações de crédito por antecipação de receita eram limitadas pela a Constituição a 25% da receita estimada para o exercício financeiro e as operações contratadas deveriam ser liquidadas no prazo máximo de 30 dias após o encerramento do exercício (art. 67, *caput*). Entre 1969 e 1987, a autorização para o Executivo realizar operações de crédito por

⁸⁸ Vide Decreto-Lei nº. 727 de 1969, art. 5º, *caput*; Lei nº. 5.628 de 1970, art. 5º, *caput*; Lei nº. 5.754 de 1971, art. 5º, *caput*; Lei nº. 5.847 de 1972, art. 5º, *caput*; Lei nº. 5.964 de 1973, art. 5º, *caput*; Lei nº. 6.187 de 1974, art. 5º, *caput*; Lei nº. 6.279 de 1975, art. 5º, *caput*; Lei nº. 6.395 de 1976, art. 6º, *caput*; Lei nº. 6.486 de 1977, art. 6º, *caput*; Lei nº. 6.597 de 1978, art. 6º, *caput*; Lei nº. 6.730 de 1979, art. 6º, *caput*; Lei nº. 6.867 de 1980, art. 9º; Lei nº. 6.962 de 1981, art. 5º, inciso V; Lei nº. 7.053 de 1982, art. 5º, inciso V; Lei nº. 7.155 de 1983, art. 5º, inciso V; Lei nº. 7.276 de 1984, art. 5º, inciso V; Lei nº. 7.420 de 1985, art. 5º, inciso V; Lei nº. 7.544 de 1986, art. 5º, inciso V; e Lei nº. 7.632 de 1987, art. 6º, inciso V.

antecipação de receita até o limite acima foi incluída nas leis do orçamento anual⁸⁹, conforme prerrogativa constante no art. 60, inciso I, da Constituição.

No caso das operações de crédito para cobertura do déficit orçamentário, o limite era estabelecido na própria Lei do Orçamento e a autorização para a operação de crédito abrangia também o montante de títulos a ser colocado junto ao Banco Central do Brasil (Bacen)⁹⁰. Isto porque o art. 49, §1º, da Lei nº. 4.595 de 1964, estabelecia que a cobertura do déficit poderia ser feita pela venda de títulos do Tesouro Nacional diretamente ao Bacen, dentro dos valores estabelecidos na lei orçamentária. Ademais, de acordo com o § 2º do referido artigo, a aquisição desses títulos poderia ser feita com emissão de moeda, mediante autorização do Conselho Monetário Nacional (CMN)⁹¹. Por meio desses dispositivos, o Bacen configurava-se como agente financiador do Tesouro Nacional.

O financiamento da execução do orçamento fiscal pelo Bacen também era realizado através da “Conta Movimento” mantida entre o Banco do Brasil e essa instituição⁹². De acordo com o disposto no Decreto-Lei nº. 96 de 1966, a utilização de recursos constantes do Orçamento Geral da União e de créditos adicionais deveria ser feita através do Banco do Brasil, por meio de cotas trimestrais estabelecidas na programação financeira (art. 1º). Mensalmente, o saldo global das contas do Tesouro Nacional no Banco do Brasil seria apurado e, em caso de déficit, o montante verificado deveria ser transferido para a conta corrente no Bacen – a “Conta Movimento” – e o Ministro da Fazenda comunicado para proceder a suspensão de novas cotas até a efetiva regularização do déficit, o que poderia ser feito mediante venda de letras do Tesouro ao Bacen, até o montante autorizado pelo CMN (art. 7º). Em 1972, o Decreto-Lei nº.

⁸⁹ Vide Decreto-Lei nº. 727 de 1969, art. 5º, parágrafo único; Lei nº. 5.628 de 1970, art. 5º, parágrafo único; Lei nº. 5.754 de 1971, art. 5º, parágrafo único; Lei nº. 5.847 de 1972, art. 5º, parágrafo único; Lei nº. 5.964 de 1973, art. 5º, parágrafo único; Lei nº. 6.187 de 1974, art. 5º, parágrafo único; Lei nº. 6.279 de 1975, art. 5º, parágrafo único; Lei nº. 6.395 de 1976, art. 6º, parágrafo único; Lei nº. 6.486 de 1977, art. 6º, parágrafo único; Lei nº. 6.597 de 1978, art. 6º, parágrafo único; Lei nº. 6.730 de 1979, art. 6º, parágrafo único; Lei nº. 6.867 de 1980, art. 5º, *caput*; Lei nº. 6.962 de 1981, art. 5º, inciso II; Lei nº. 7.053 de 1982, art. 5º, inciso II; Lei nº. 7.155 de 1983, art. 5º, inciso II; Lei nº. 7.276 de 1984, art. 5º, inciso II; Lei nº. 7.420 de 1985, art. 5º, inciso II; Lei nº. 7.544 de 1986, art. 5º, inciso II; e Lei nº. 7.632 de 1987, art. 6º, inciso II.

⁹⁰ Vide Lei nº. 4.900 de 1965, art. 11; Lei nº. 5.373 de 1967, art. 10; Lei nº. 5.546 de 1968, art. 9º; Decreto-Lei nº. 727 de 1969, art. 7º; Lei nº. 5.628 de 1970, art. 7º; Lei nº. 5.754 de 1971, art. 7º; Lei nº. 5.847 de 1972, art. 8º; Lei nº. 5.964 de 1973, art. 8º; Lei nº. 7.420 de 1985, art. 2º, parágrafo único; Lei nº. 7.544 de 1986, art. 2º, parágrafo único; e Lei nº. 7.632 de 1987, art. 2º, parágrafo único.

⁹¹ O CMN é o órgão superior do Sistema Financeiro Nacional, ligado ao Poder Executivo e composto, no período em questão, pelo presidente do Banco do Brasil, pelo presidente do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e por sete membros nomeados pelo Presidente da República, após aprovação do Senado Federal, sob a presidência do Ministro da Fazenda.

⁹² Existia ainda outra forma do Bacen financiar o Tesouro Nacional, a saber, por meio da inclusão de despesas de caráter fiscal no orçamento monetário. Esta questão será abordada no desenvolvimento do texto.

1.205 revogou o Decreto-Lei nº. 96 de 1966, mas manteve o pagamento da despesa orçamentária através do Banco do Brasil, a transferência do déficit do Tesouro Nacional para o Bacen, quando verificado, e a regularização desse déficit através da entrega de letras do Tesouro ao Bacen, até o montante autorizado pelo CMN. Essa sistemática vigorou até o fim de 1986, quando foi revogada pelo Decreto-Lei nº. 2.312, 23 de dezembro de 1986.

Embora as operações de crédito por antecipação de receita e as operações de crédito para cobertura do déficit orçamentário fossem limitadas pela legislação, as operações de crédito para o giro da dívida pública foram estruturadas de tal forma pela Lei Complementar nº. 12 de 1971, que a emissão de títulos do Tesouro Nacional para tal fim passou a ser realizada pelo Banco Central, sem autorização do Congresso Nacional e sem limite para o seu montante.

Como anteriormente citado, por força da Lei Complementar nº. 12 de 1971, as operações de crédito referentes à colocação e resgate de títulos do Tesouro Nacional, decorrentes do giro da dívida pública interna, poderiam ser realizadas independentemente de estimativa e fixação das respectivas receitas e despesas no orçamento anual da União (art. 1º, *caput*). As despesas com juros, descontos e comissões resultantes dessas operações deveriam ser incluídas no orçamento anual (art.1º, § 2º), porém, a critério do CMN, a consignação de dotações orçamentárias para atendimento dessas despesas poderia ser dispensada, e o seu valor incluído no giro da dívida pública (art.1º, § 3º)⁹³. As operações autorizadas abrangiam os títulos do Tesouro Nacional em circulação na data da publicação da Lei, acrescidos dos valores das operações de crédito autorizadas em lei para equilíbrio da execução orçamentária anual; os títulos do Tesouro Nacional para execução da política monetária, até o montante autorizado pelo CMN, e o valor da correção monetária desses títulos, quando houvesse (art.1º, § 1º). A administração da dívida mobiliária interna da União passou a ser atribuição do Banco Central (art. 2º). Ademais, se as despesas com as operações do giro da dívida fossem superiores às receitas, resultando em saldo deficitário do Tesouro Nacional junto ao Bacen, o CMN poderia autorizar o Bacen a subscrever diretamente títulos do Tesouro Nacional, em importância equivalente (art. 3º, § 1º e 2º). Configurava-se, desse modo, a permissão para o Banco Central, na prática, emitir títulos do Tesouro Nacional, sem limites e sem autorização do Congresso Nacional, tanto para financiar a política fiscal, quanto para financiar a política

⁹³ De acordo com Rezende e Dain (1985, p.309), as despesas relacionadas com comissões e juros eram absorvidas parcialmente pela União, enquanto que “tornou-se norma geral incluir os demais custos no giro da dívida”.

monetária, incluída a execução do orçamento monetário. Além disso, devido à forma como o registro dessas operações era realizado, não há como separar as operações da dívida mobiliária interna utilizadas para fins de política fiscal das operações realizadas para fins de política monetária (GUARDIA, 1992, p. 16). O resultado foi um sistema de financiamento

[...] muito distante da finalidade clássica da dívida pública, associada com objetivos fiscais. Mesmo para fins monetários, caberia apenas ao Banco Central, depois de comprar os títulos que o Tesouro emite para cobrir os seus *deficits*, optar entre emitir moeda ou colocar estes títulos junto ao público. E nunca emitir à conta do Tesouro, por questões monetárias e financeiras. (REZENDE e DAIN, 1985, p. 310).

No que tange às operações de crédito externo, as decisões sobre limites e autorizações também se concentravam no Poder Executivo, particularmente após 1966, apesar do disposto no art. 43, inciso II, da Constituição. Entre 1965 e 1966, as operações de crédito externo estavam regulamentadas por leis aprovadas pelo Congresso Nacional. Os limites para operações de crédito externo e para a concessão de aval pelo Tesouro Nacional, que o Executivo estava autorizado a utilizar, eram determinados pela Lei nº. 4.457 de 1964. Em 1966, a Lei nº. 5.000 delegou ao Ministro da Fazenda a prerrogativa de autorizar a concessão de aval pelo Tesouro Nacional (art. 1º e art. 2º). Além disso, autorizou o Poder Executivo a contratar créditos ou dar a garantia do Tesouro Nacional a créditos obtidos no exterior com a finalidade de financiar o desequilíbrio do balanço de pagamentos ou promover a formação de reservas internacionais em moeda estrangeira. O limite era de 30% (trinta por cento) da média anual do valor das exportações brasileiras estimadas para os últimos três anos anteriores à data da contratação do financiamento (art. 8º). Acima desse limite as operações necessitavam ser aprovadas ou ratificadas pelo Senado Federal (art. 8º, § 1º). No entanto, as renegociações de dívidas, que representassem simples prorrogações dos prazos de liquidação, não estavam incluídas nesse limite (art. 8º, § 2º). De 1966 a 1987, entretanto, todas as alterações de limites e modificações nas condições para a realização de operações de crédito externo foram realizadas por meio de Decretos-Leis expedidos pelo Poder Executivo. No total foram oito ampliações dos limites autorizados para contratação de crédito externo e concessão de aval do Tesouro Nacional, entre 1966 e 1985⁹⁴. Além de ampliar o limite permitido, o Decreto-Lei nº. 1.312 de 1974 também consolidou inteiramente a legislação em vigor sobre a matéria. Assim, a referida norma manteve o Ministro da Fazenda como responsável por autorizar a contratação de créditos externos e a concessão de garantias do Tesouro Nacional a

⁹⁴ Vide Decretos-Leis nº. 1.095 de 1970; nº. 1.312 de 1974; nº. 1.460 de 1976; nº. 1.562 de 1977; nº. 1.651 de 1978; nº. 2.048 de 1983; nº. 2.105 de 1984; e nº. 2.277 de 1985.

empréstimos externos (art. 2º e art. 3º) e sustentou o limite para financiamentos do desequilíbrio do balanço de pagamento ou para formação de reservas internacionais em moeda estrangeira em 30% da média anual do valor das exportações brasileiras realizadas nos últimos três anos anteriores ao da contratação do financiamento (art. 8º). Porém, suprimiu a necessidade de aprovação ou retificação do Senado para operações acima deste limite. Também estabeleceu que nenhuma operação de crédito externo e concessão de garantia da União a crédito externo poderia ser negociada por órgãos da administração federal direta e indireta, sem prévio e expresso pronunciamento do Ministro do Planejamento e Coordenação Geral (posteriormente Ministro-Chefe da Seplan) sobre o grau de prioridade do projeto ou programa específico, dentro dos planos e programas nacionais de investimento, bem como sobre a existência de previsão dos correspondentes recursos orçamentários (art. 4º, *caput*). Esta vedação também se aplicava a garantias dadas a outras empresas (art. 4º, parágrafo único). Por fim, cabe ressaltar que o Decreto-Lei nº. 1.312 de 1974 manteve a permissão dada no Decreto-Lei nº. 1.245 de 1972 de transferir os recursos em moeda estrangeira originários de empréstimos ou operações de crédito externo realizados pela União ao Banco Central, para posterior emprego nos financiamentos autorizados pela mesma norma. Em caso de transferência, a amortização e os encargos financeiros ficariam a cargo do Bacen (art. 10 do Decreto-Lei nº. 1.312 de 1974). Nova consolidação sobre a matéria foi realizada pelo Decreto nº. 93.872 de 1986, que manteve os dispositivos abordados.

A quarta e última etapa do processo orçamentário, o controle da execução orçamentária, dividia-se em dois segmentos: o controle interno, realizado pelo Poder Executivo, e o controle externo, exercido pelo Congresso Nacional com auxílio do Tribunal de Contas da União (art. 70, *caput* e § 1º da Constituição). Ambos tinham por objeto verificar a legalidade dos atos relativos à arrecadação da receita e à realização da despesa, a fidelidade funcional dos administradores responsáveis por bens e valores públicos e o cumprimento do programa de trabalho, tanto em valores monetários quanto em termos da realização de obras e prestação de serviços (art. 75 da Lei nº. 4.320 de 1964).

A fiscalização externa, exercida pelo Congresso Nacional com auxílio do Tribunal de Contas da União e guiada pelos objetivos acima, compreendia a apreciação das contas do Presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária sobre as contas das unidades administrativas dos três Poderes da União e o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos (art. 70, § 3º da

Constituição). O controle externo também tinha por objeto verificar a probidade da administração, a guarda e o legal emprego dos recursos públicos, bem como o cumprimento da lei do orçamento (art. 81 da Lei nº. 4.320 de 1964). No que diz respeito aos prazos para a prestação de contas, o Presidente tinha 60 dias, após o início da sessão legislativa, para enviar ao Congresso Nacional as contas relativas ao exercício financeiro anterior (art. 81, inciso XX da Constituição). O Tribunal de Contas da União, por sua vez, deveria emitir parecer prévio dentro de 60 dias do recebimento das mesmas (art. 70, § 2º, da Constituição) e encaminhá-lo ao Congresso Nacional para o julgamento definitivo.

Ao longo do Governo Militar, o controle externo foi enfraquecido, não apenas pelos dispositivos da Constituição como também por normas infraconstitucionais posteriores. Antes da Constituição de 1967, os contratos relativos à receita e despesa deveriam ser previamente registrados pelo Tribunal de Contas, sob pena de suspensão dos mesmos (art. 77, § 1º, da Constituição de 1946). No entanto, o novo texto constitucional inverteu o controle sobre os contratos: o registro prévio foi revogado e o controle passou a ser exercido *a posteriori*, com o agravante de que os casos de ilegalidade verificados pelo TCU deveriam ser analisados pelo Congresso Nacional, no prazo de trinta dias, após o qual a não deliberação tornaria o contrato regular (art. 72, § 5º e § 6º da Constituição de 1967 com redação dada pela Emenda Constitucional nº. 1 de 1969). Ademais,

A suspensão das garantias constitucionais inerentes ao Poder Judiciário (e desfrutadas pelos membros dos TCU) e da atividade legislativa dos parlamentares pelos sucessivos atos institucionais enfraqueceram as instituições responsáveis pelo controle externo, tornando seu funcionamento excessivamente precário. (PESSANHA, 2003, p. 124)

Para completar este quadro, o período militar

[...] foi caracterizado ainda pela intensificação do expediente de fuga ao controle. Mediante ao uso de legislação infraconstitucional restritiva, dúbia ou contraditória, principalmente decretos-leis, inúmeras instituições públicas, como empresas estatais, ficaram isentas ou fora do alcance de controle do Tribunal. (PESSANHA, 2003, p. 126)

Como ressaltado em nota no início desta seção, o controle externo da execução orçamentária está presente no processo orçamentário brasileiro desde a primeira Constituição republicana, de 1891. O controle interno, no entanto, foi estabelecido pela Lei nº. 4.320 de 1964, ratificado pela Constituição de 1967 e seu sistema foi delineado pelo Decreto-Lei nº. 200 de 1967.

Os objetos a serem observados pelo controle da execução orçamentária, segundo a Lei nº. 4.320, e mencionados anteriormente, foram confirmados pelo art. 71 da Constituição (com redação dada pela Emenda Constitucional nº. 1 de 1969), que estabeleceu como finalidade do sistema de controle interno mantido pelo Poder Executivo a criação de condições para assegurar a eficácia do controle externo e regularidade à realização da receita e da despesa; o acompanhamento da execução de programas de trabalho e do orçamento; e a avaliação dos resultados alcançados pelos administradores, bem como a verificação da execução dos contratos. O controle orçamentário seria exercido sem prejuízo às atribuições do Tribunal de Contas (art. 76 da Lei nº. 4.320 de 1964) e deveria ocorrer em todos os estágios, ou seja, a verificação da legalidade dos atos deveria ser prévia, concomitante e subsequente à execução orçamentária (art. 77).

O controle interno foi estruturado nos Sistemas de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria da administração federal, compostos por órgãos setoriais em cada Ministério, denominados Inspetorias Gerais de Finanças, coordenadas por um órgão central, a Inspetoria-Geral de Finanças do Ministério da Fazenda (art. 23, inciso I e § 3º, do Decreto-Lei nº. 200 de 1967). Completava o sistema uma Comissão de Coordenação com funcionamento junto ao órgão central (art. 30, § 4º, do referido Decreto-Lei). Além das funções de administração financeira, contabilidade e auditoria, cabiam às Inspetorias-Gerais cooperar com a Secretaria Geral no acompanhamento da execução dos programas de trabalho e do orçamento (art. 23, § 2º, do Decreto-Lei nº. 200 de 1967).

Os Sistemas de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria, bem como as Inspetorias-Gerais foram implantados pelo Decreto nº. 61.386, de 1967. À Inspetoria Geral de Finanças do Ministério da Fazenda coube a coordenação dos sistemas; a elaboração dos projetos de Decreto fixando as normas gerais de contabilidade e auditoria; o plano de contas a ser observado por cada órgão da administração direta; a orientação normativa, supervisão técnica e fiscalização específica sobre os serviços realizados pelos sistemas; a elaboração de relatório sobre a execução do orçamento e a situação da administração financeira federal; bem como a elaboração formal das contas a serem apresentadas ao Congresso Nacional pelo Presidente da República, conforme estabelecido na Constituição (art. 2º). As atribuições específicas das Inspetorias-Gerais, por sua vez, foram estabelecidas pelo Decreto nº. 64.135 de 1969, dentro das diretrizes do Decreto-Lei nº. 200 de 1967, e a Comissão de Coordenação das Inspetorias-Gerais de Finanças foi instituída pelo Decreto nº. 64.777 de 1969, com a

finalidade de coordenar os assuntos relativos às atividades dos sistemas de administração financeira, contabilidade e auditoria, sob a presidência do Inspetor-Geral de Finanças do Ministério da Fazenda.

Em 1979, o Decreto nº. 84.362 alterou a estrutura do sistema de controle interno, mas manteve sua finalidade e atribuições. As Inspetorias-Gerais passaram a serem denominadas Secretarias de Controle Interno, o órgão central do sistema passou a ser a Secretaria Central de Controle Interno (SECIN), subordinada não mais ao Ministério da Fazenda, mas sim ao Ministro-Chefe da Seplan, e a Comissão de Coordenação das Inspetorias-Gerais de Finanças, sob nova composição e estrutura, passou a denominar-se Comissão de Coordenação do Controle Interno sob a presidência do Ministro-Chefe da Seplan. Em 1985, a Secretaria Central de Controle Interno e a Comissão de Coordenação do Controle Interno foram transferidas para o Ministério da Fazenda pelo Decreto nº. 91.150. Em 1986, no bojo das transformações que resultaram no atual processo orçamentário, o sistema foi reestruturado pelos Decretos nº. 92.452 e nº. 93.874.

Apesar da existência de um órgão central de coordenação do sistema, a desarticulação prevaleceu e tornou-se uma característica marcante do modelo implantado, juntamente com a predominância da auditoria contábil sobre a fiscalização concomitante da gestão, ou seja, focada excessivamente no controle dos meios e procedimentos, sem capacidade de avaliar os resultados efetivos de programas e projetos governamentais (OLIVIERI, 2009, p.7-8). Ademais, a falta de autonomia política-institucional das Inspetorias-Gerais/Secretarias de Controle Interno, devido à sua subordinação “[...] aos Ministros, que deveriam controlar, [...] tornava, na prática, o órgão controlador dependente do agente controlado.” (OLIVIERI, 2009, p.7)

É importante ressaltar que a etapa de controle e avaliação do processo orçamentário, embora marque o encerramento do ciclo anual do orçamento, não está dissociada da etapa de elaboração, uma vez que, ao menos no plano teórico, o seus resultados constituem-se em insumo para o processo orçamentário do exercício financeiro seguinte. Além disso, como resalta Giacomoni (1985, p. 167), o processo orçamentário tampouco é autossuficiente, pois a elaboração do orçamento está estreitamente ligada ao sistema de planejamento governamental, e reflete em grande parte as prioridades estabelecidas nos planos de médio prazo, que por sua vez detalham as metas de longo prazo.

No Brasil, embora a experiência de planejamento econômico seja extensa⁹⁵, sua institucionalização na forma da lei ocorreu somente na segunda metade da década de 1960 com a Constituição de 1967 e, particularmente, com o Decreto-Lei n°. 200 de 1967, quando a elaboração de planos passou a ser obrigatória, sistemática e integrada, ao menos no plano formal, ao processo orçamentário. De acordo com o disposto no art. 7º do referido Decreto-Lei, o planejamento passou a nortear a ação do governo com o objetivo explícito de promover o desenvolvimento econômico-social e a segurança do país, tendo por instrumentos básicos o plano geral de governo; os programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual; o orçamento-programa anual; e a programação financeira de desembolso. Estes dois últimos instrumentos compõem o processo orçamentário descrito.

O plano geral de governo e os programas plurianuais, por sua vez, foram previstos pela Constituição e normatizados pela Lei Complementar n°. 3 de 1967 e, posteriormente, pelo Ato Complementar n°. 43 de 1969. O plano geral de governo, denominado Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), deveria ser apresentado sob a forma de diretrizes gerais de desenvolvimento, definidos os objetivos e as políticas globais, setoriais e regionais do governo (art. 1º, *caput* e § 1º do Ato Complementar n°. 43 de 1969). Com duração igual ao mandato do presidente, conforme disposto no Ato Complementar n°. 76 de 1969, o PND deveria ser elaborado e enviado para apreciação do Congresso Nacional até 15 de setembro do primeiro ano de mandato presidencial. O prazo para apreciação e votação do plano era de 90 dias e caso não houvesse deliberação até o fim do período estipulado, o projeto era considerado aprovado. Se o plano fosse aprovado com ressalvas ou restrições, coerentes com as diretrizes gerais e com a sua viabilidade financeira, o Poder Executivo poderia reformular as partes ressalvadas e republicar o texto no prazo de 60 dias. As reformulações do Executivo poderiam ser aprovadas ou rejeitadas pelo Congresso, no prazo máximo de 60 dias (art. 2º do Ato Complementar n°. 43 de 1969). Por iniciativa do Poder Executivo, o PND poderia ser revisto pelo Congresso Nacional, após o primeiro ano de vigência (art. 3º do Ato Complementar n°. 43 de 1969).

⁹⁵ Data do Estado Novo as primeiras experiências de planejamento econômico, que resultaram nos chamados Plano Quinquenal de Obras e Reparelhamento da Defesa Nacional de 1942 e Plano de Obras e Equipamentos de 1943, ambos quinquenais e ligados a investimentos em obras de infraestrutura. Ressalta-se que embora denominados planos, estes programas de trabalho não tinham a abrangência e a dimensão do que atualmente se conhece por planos de desenvolvimento.

O instrumento de programação plurianual consagrado na legislação foi Orçamento Plurianual de Investimento (OPI). Previsto no art. 60, parágrafo único⁹⁶, da Constituição, o OPI foi definido pela Lei Complementar n°. 3 de 1967, como a expressão financeira dos programas setoriais e regionais. De acordo com o Ato Complementar n°. 43 de 1969, que sucedeu a Lei Complementar citada, o OPI tinha vigência de três anos e, respeitadas as diretrizes e os objetivos do PND, compreendia exclusivamente as despesas de capital. Sua abrangência seguia a do orçamento anual, sendo incluídas as despesas de capital de todos os poderes, órgãos e fundos, tanto da administração direta quanto da administração indireta, com exceção das entidades que não recebiam subvenções ou transferências à conta do orçamento. Em relação à administração indireta, as receitas e despesas eram incluídas na forma de dotações globais, de modo a manter a autonomia na gestão dos recursos (art. 5º, *caput*, § 2º e § 3º). No que tange aos recursos anualmente destinados ao financiamento dos investimentos e inversões financeiras, o OPI deveria incluir todas as fontes, orçamentárias e extraorçamentárias, bem como os financiamentos contratados e previstos, de origem interna e externa (art. 5º, § 1º). Também de iniciativa do Poder Executivo, os orçamentos plurianuais deveriam ser apreciados pelo Congresso Nacional no prazo máximo de 90 dias, após o qual, se não houvesse deliberação, o projeto seria considerado aprovado (art. 7º e art. 8º, com redação dada pelo Ato Complementar n°. 76 de 1969). A qualquer tempo e acompanhada de justificativa, o Poder Executivo poderia pedir a revisão do OPI ao Congresso (art. 6º).

Assim, do ponto de vista normativo, tinha-se um sistema de planejamento integrado, composto pelo Plano Nacional de Desenvolvimento, pelo Orçamento Plurianual de Investimento e pelo Orçamento Anual.

Neste ponto, coloca-se uma importante questão: uma vez em funcionamento, qual a resultante desse processo orçamentário e sistema de planejamento? Ao longo da análise acima alguns pontos já foram destacados, como o restrito escopo do Legislativo para alterar a lei orçamentária na etapa de apreciação e votação, a não observância de alguns princípios orçamentários e a pouca efetividade do sistema de controle interno, mas de modo isolado. Focando no processo como um todo e considerando as dimensões políticas e econômicas que

⁹⁶ “As despesas de capital obedecerão ainda a orçamentos plurianuais de investimento, na forma prevista em lei complementar.” (art. 60, parágrafo único da Constituição). O art. 62, § 3º, também dispunha sobre o OPI: “Nenhum investimento, cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, poderá ser iniciado sem prévia inclusão no orçamento plurianual de investimento ou sem prévia lei que o autorize e fixe o montante das dotações que anualmente constarão do orçamento, durante o prazo de sua execução.”.

interagem com essas instituições, três importantes aspectos emergiram dessa interação: a centralização do processo orçamentário no Executivo, a pouca efetividade do sistema de planejamento para estabelecer as prioridades do orçamento e os volumes de receitas e despesas da União que de fato são determinados dentro do processo orçamentário. Longe de serem características isoladas, estes aspectos reforçavam uns aos outros e formaram o pano de fundo da crise fiscal da década de 1980.

A centralização do processo orçamentário nas mãos do Executivo refletiu a centralização das decisões e a concentração do poder decisório, característicos do regime autoritário instalado pelos militares e necessários para a mobilização dos recursos requeridos pelo projeto de modernização da economia e a formação de alianças. E essa centralização não foi marcada apenas pela restrita participação do Legislativo e, consequentemente, da sociedade, no processo orçamentário, mas também estava presente dentro do próprio Executivo. O sistema de planejamento e orçamento implantado pelo Decreto-Lei nº. 200 de 1967 era um modelo que concentrava a elaboração do orçamento em cada ministério na Secretaria Geral e no governo como um todo na SOF. Vale lembrar que SOF não apenas elaborava o projeto de lei orçamentária, mas também as diretrizes a serem seguidas por cada Secretaria Geral. As decisões econômicas, por sua vez, estavam concentradas na Seplan e no Ministério da Fazenda, como as normas para operações de crédito externo exemplificam.

Ao Congresso Nacional cabiam formalmente três funções: votar o projeto de lei orçamentária, autorizar a abertura de créditos adicionais na fase de execução do orçamento e exercer o controle externo.

O controle externo era extremamente precário, senão ausente. Sem prazos fixados pela Constituição ou outra norma inferior para apreciar os pareceres do Tribunal de Contas, e com o Congresso enfraquecido pelos sucessivos atos institucionais, o julgamento das contas do Presidente, atividade de maior destaque do controle externo, era realizado com enorme defasagem. Os dados apresentados por Pessanha (2003, p.123) demonstram o longo lapso de tempo entre a emissão do parecer prévio pelo TCU e seu julgamento final pelo Congresso, durante o regime militar. As contas do exercício financeiro de 1964 e 1965 só foram julgadas em 1971 e as relativas aos anos de 1966 a 1970 foram todas apreciadas em 1972. Para os exercícios financeiros subsequentes, até 1982, a defasagem média foi de dois anos. Já as

contas relativas aos anos finais do regime só foram julgadas em 1992. Destaca-se que todas foram aprovadas tanto pelo TCU quanto pelo Congresso Nacional.

A etapa de apreciação e votação da lei orçamentária seria, a princípio, o *locus* por excelência para a participação do Legislativo no processo decisório do orçamento. No entanto, esta participação ficou esvaziada, pois emendas que de fato influenciassem a política de despesa do governo não poderiam ser apreciadas e a possibilidade de rejeição do projeto não estava presente.

Na fase de execução, a prerrogativa de autorizar a abertura de créditos adicionais, quando as dotações existentes no orçamento fossem insuficientes ou não existissem, tampouco representava uma efetiva participação parlamentar. E o motivo não estava circunscrito ao uso do decreto-lei pelo Poder Executivo para autorizar a abertura desses créditos. De fato, um levantamento realizado para o período de janeiro de 1965 a outubro de 1988, antes, porém, da promulgação da nova Constituição, revelou que das 528 autorizações para a abertura de crédito adicional, 408 foram feitas por meio de lei ordinária e 120 por decreto-lei⁹⁷. A pouca participação era resultado do próprio desenho institucional dos créditos adicionais. Como exposto anteriormente, a iniciativa de leis que abriam créditos adicionais era competência do Executivo, bem como a abertura de fato desses créditos, que deveria ser feita via decreto. Além disso, era necessário indicar a fonte dos recursos disponíveis para ocorrer às despesas, que poderia proceder, dentre outras, da anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de outros créditos adicionais autorizados em lei. A decisão, por sua vez, de quais créditos seriam anulados estava alocada no Executivo. Ao Congresso Nacional cabia apenas autorizar a abertura dos créditos.

A sistemática da execução do orçamento, ao permitir o Executivo remanejar dotações, cortar gastos e alocar o excesso de receita a seu critério, sem necessidade de consultar o Legislativo, reforçava ainda mais o centralismo do processo orçamentário. A Lei nº. 4.320 de 1964 permitia, desde que expressamente determinado na lei orçamentária, que as dotações das

⁹⁷ A pesquisa foi realizada no sítio do Senado Federal (<http://legis.senado.gov.br/sicon/index.jsp?action=LegislacaoTextual>) sob as palavras-chave “abertura” e “crédito”, restrita a leis ordinárias e decretos-leis para o período de 01/01/1965 a 01/10/1988. Embora a grande maioria das autorizações tenha sido concedida por meio de lei ordinária, aprovada pelo Legislativo, o número de autorizações por decreto-lei é bastante expressivo, reforçando o caráter centralizado do processo orçamentário.

distintas unidades orçamentárias fossem movimentadas por órgãos centrais de administração (art.66). E todos os orçamentos aprovados nesse período apresentaram essa permissão⁹⁸.

Como argumentado anteriormente, o corte de gastos pelo Executivo era autorizado tanto nas leis orçamentárias quanto pelo art. 50 da Lei nº. 4.320, tendo por objeto ajustar o dispêndio ao efetivo comportamento da receita. A forma de realizar esses cortes, os chamados contingenciamentos, era por meio da não liberação integral das cotas trimestrais da despesa, decidida por sua vez por um órgão central, a Comissão de Programação Financeira do Ministério da Fazenda, com aprovação do Ministro-Chefe da Seplan e do Ministro da Fazenda, em conformidade com o art. 17 do Decreto-Lei nº. 200 de 1967. No entanto, alertam Rezende e Dain (1985, p.311), “Dependendo da percentagem do contingenciamento e dos critérios utilizados para a liberação dos recursos tal prática pode significar a substituição do orçamento escritural pelo orçamento de caixa como lugar central das decisões sobre a distribuição das receitas públicas.”.

O excesso de arrecadação, quando a receita arrecadada é superior à receita estimada na lei do orçamento, representava, por sua vez, um excedente a ser alocado através da abertura de créditos adicionais, cuja distribuição entre as diversas unidades orçamentárias estava a cargo do Executivo. Cabe destacar que a figura do excesso de arrecadação não era algo eventual, decorrente apenas de erro na previsão da receita, mas forjada pelo próprio Poder Executivo com a prática usual de subestimação da receita, “[...] adotada pelas autoridades centrais do sistema do orçamento com o propósito de aumentar seu poder discricionário sobre a destinação dos recursos fiscais.” (REZENDE e DAIN, 1985, p.311). E a subestimação tornava-se particularmente comum em períodos de aceleração da inflação. Como argumenta Piscitelli (1988, p.98), em relação ao processo orçamentário de meados da década de 1980, a subestimativa era fruto do otimismo exagerado em relação ao comportamento dos preços e possuía o importante efeito prático de aumentar o poder do Executivo sobre a execução da despesa, que poderia alterar tanto o seu limite quando a sua composição.

⁹⁸ Vide Lei nº. 4.539 de 1964, art. 9º; Lei nº. 4.900 de 1965, art. 12; Lei nº. 5.189 de 1966, art. 11; Lei nº. 5.373 de 1967, art. 6º, parágrafo único; Lei nº. 5.546 de 1968, art. 7º; Decreto-Lei nº. 727 de 1969, art. 4º; Lei nº. 5.628 de 1970, art. 4º; Lei nº. 5.754 de 1971, art. 4º; Lei nº. 5.847 de 1972, art. 4º; Lei nº. 5.964 de 1973, art. 4º; Lei nº. 6.187 de 1974, art. 4º; Lei nº. 6.279 de 1975, art. 4º; Lei nº. 6.395 de 1976, art. 5º; Lei nº. 6.486 de 1977, art. 5º; Lei nº. 6.597 de 1978, art. 5º; Lei nº. 6.730 de 1979, art. 5º; Lei nº. 6.867 de 1980, art. 5º, *caput*; Lei nº. 6.962 de 1981, art. 5º, inciso I; Lei nº. 7.053 de 1982, art. 5º, inciso I; Lei nº. 7.155 de 1983, art. 5º, inciso I; Lei nº. 7.276 de 1984, art. 5º, inciso I; Lei nº. 7.420 de 1985, art. 5º, inciso I; Lei nº. 7.544 de 1986, art. 5º, inciso I; e Lei nº. 7.632 de 1987, art. 6º, inciso I.

O maior poder discricionário do Executivo propiciado pela sistemática de execução do orçamento, de um lado, era acompanhado do enfraquecimento do sistema de planejamento, por outro. Havia um claro descolamento entre o planejamento constante no orçamento e o de fato executado pelo governo, fazendo com o que o orçamento fosse considerado ficção, principalmente durante o processo inflacionário da década de 1980. Um exemplo está no orçamento de 1987. A Lei nº. 7.544 de 1986 fixou a despesa para o exercício de 1987 em Cz\$ 591,85 bilhões, com base em uma expectativa de inflação zero (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1987, p.63). Em maio de 1987, o Legislativo, por meio da Lei nº. 7.602, autorizou a abertura de créditos adicionais no valor de Cz\$ 380,39 bilhões. Em setembro nova autorização foi concedida pela Lei nº. 7.616 no valor de Cz\$ 319,56 bilhões, superando assim o total da despesa fixada pela Lei do Orçamento. Em ambos os casos, a fonte de recursos para os créditos adicionais era principalmente o excesso de arrecadação. Embora a maior parte fosse de créditos suplementares, ou seja, para reforço de dotação já existente no orçamento, também foi autorizada a abertura de créditos especiais, para despesas não previstas, no valor de Cz\$ 20,4 bilhões e Cz\$ 40,37 bilhões respectivamente. Além disso, em dezembro, a Lei nº. 7.634 de 1987 autorizou nova abertura de créditos suplementares no montante de Cz\$ 105 bilhões, a conta de operação de crédito com títulos do Tesouro Nacional. Com isso, o orçamento executado foi bastante distinto do inicialmente programado.

As vésperas da Constituição de 1988, a prática orçamentária estava dissociada do planejamento. Como descreve Piscitelli (1988) não havia critérios programáticos seguros e consistentes na alocação dos recursos, o que levava as dotações a serem distribuídas de acordo com a habilidade pessoal dos especialistas e o peso político dos dirigentes, ainda que não houvesse uma boa justificativa para o gasto. E uma vez iniciada uma despesa, a inércia do sistema assegurava a sua continuidade, mesmo que esta estivesse ligada a um projeto, que por definição é temporário. Assim, o gasto realizado hoje era a base para a proposta orçamentária seguinte, sempre acompanhada do jogo de pedir mais do que o necessário para obter-se menos do que de fato se precisa. Na fase da execução, a prática da abertura de créditos adicionais à conta do excesso de arrecadação, conjugada com a defasagem das dotações prevista no orçamento frente ao processo inflacionário, tornaram-se incentivo para os órgãos executarem toda a dotação rapidamente para entrar na fila por créditos adicionais e desincentivo para a gestão eficiente do gasto público.

Se a inflação distorcia o orçamento de base anual, os instrumentos de planejamento plurianuais como o OPI e o Plano Nacional eram ainda mais comprometidos. No entanto, a integração e a coordenação postas na dimensão normativa entre Plano Nacional, OPI e orçamento anual ficaram aquém do esperado para todo o período analisado e não apenas para a década de 1980. O primeiro OPI, aprovado pela Lei nº. 5.450 de 1968, para o triênio de 1968-1970, foi elaborado e aprovado sem as diretrizes de um Plano Nacional; o I PND, o primeiro plano elaborado de acordo com o disposto no Ato Complementar nº. 43 de 1969, só foi apresentado ao Congresso Nacional em 1971 e aprovado para o triênio 1972-1974⁹⁹. Em relação à interação entre o OPI e o orçamento anual, observa-se para esse período uma inversão nos seus papéis. Instituído como um guia plurianual para a programação anual de investimentos do governo federal, o OPI foi sistematicamente atualizado pelas Leis do Orçamento Anual¹⁰⁰. Ademais, o OPI não representava uma autorização plurianual para a realização das despesas especificadas. O resultado, na prática, foi a transformação do OPI em uma mera formalidade do sistema orçamentário. Com o início da crise econômica, os Planos Nacionais de Desenvolvimento como guias da ação do governo foram abandonados, cedendo lugar à política de curto prazo para a estabilização da economia. Ainda assim, foram elaborados em cumprimento à legislação o III PND, para o período de 1980-1985, e o I Plano Nacional de Desenvolvimento da República Nova, para o período 1986-1989.

A desarticulação dos instrumentos de planejamento também tem sua raiz na organização do próprio sistema, que não foi capaz de articular os diversos órgãos que comandavam as políticas públicas, tanto da administração direta quanto da administração indireta, em torno de uma estratégia de governo, contribuindo para sua existência mais formal do que prática (GUARDIA, 1992, p.58-60).

O terceiro aspecto do processo orçamentário aqui analisado, os volumes de receitas e despesas da União que de fato são determinados dentro do processo orçamentário, ou de modo equivalente, o montante de recursos que são decididos à margem desse processo, está diretamente ligado às reformas administrativa e financeira da segunda metade da década de

⁹⁹ Entre 1968 e 1970 vigorou o Plano Estratégico de Desenvolvimento.

¹⁰⁰ “Art. 7º A programação das despesas de capital discriminada nos anexos II e III desta Lei, atualiza e recodifica a constante da Lei nº 5.753, de 3 de dezembro de 1971, que aprovou o Orçamento Plurianual de Investimentos para o triênio 1972-74.” (Lei nº. 5.847 de 1972). Dispositivo com o mesmo teor está presente na Lei nº. 5.964 de 1973 (art. 7º). O OPI para o triênio 1975-1977 também foi alterado pelas Leis orçamentárias nº. 6.279 de 1975 (art. 9º) e nº. 6.395 de 1976 (art.10). Do mesmo modo, houve alterações para o triênio 1978-1980, conforme disposto na Lei nº. 6.597 de 1978 (art.10) e na Lei nº. 6.730 de 1979 (art.10).

1960. A reforma administrativa implantada pelo Decreto-Lei nº. 200 de 1967 estabeleceu como princípio fundamental da Administração Federal a descentralização das atividades do governo, amparadas na autonomia financeira e administrativa. Com isso, o movimento de expansão da administração indireta, verificado com o aumento do número de autarquias nas décadas de 1950 e 1960, conheceu o seu auge em fins da década de 1960 e na primeira metade da década de 1970. A descentralização que se procedeu após o Decreto-Lei ocorreu principalmente sob a forma empresarial, do ponto de vista jurídico-organizacional, independentemente da natureza da atividade a ser exercida; as poucas autarquias que foram criadas tinham funções estritamente regulatórias (PRADO, 1985, p. 267, p. 272 e p.275).

A autonomia financeira e administrativa assegurava à grande parte das autarquias e entidades paraestatais orçamentos próprios aprovados por decreto do Poder Executivo, incluindo neste conjunto as entidades previdenciárias e as investidas de delegação para arrecadação de contribuições parafiscais (art. 107, da Lei nº. 4.320 de 1964). Apenas as entidades que recebiam subvenções ou transferências à conta do orçamento estavam incluídas no Orçamento Geral da União, e assim mesmo suas receitas e despesas eram incluídas na forma de dotações globais, segundo o disposto no art. 62 da Constituição. As empresas públicas e de economia mista tinham asseguradas condições de funcionamento idênticas à do setor privado (Decreto-Lei nº. 200 de 1967), não sendo disposta a obrigatoriedade de aprovação de orçamento. Vale ressaltar que a Lei nº. 4.320 de 1964, art. 108, previa a vinculação dos orçamentos das entidades autárquicas e paraestatais ao Orçamento da União, pela inclusão do salvo positivo apurado pelas entidades como receita no orçamento da União e a inclusão do saldo negativo como subvenção econômica na receita orçamentária da entidade. Entretanto,

O relacionamento entre o orçamento do governo central e os orçamentos das entidades descentralizadas, tão bem equacionado pelos [...] artigos [107 e 108] da Lei nº 4.320/64, ficou sensivelmente prejudicado pelo artigo 62 e parágrafo 1º da Constituição de 1969, que tornou sem efeito o art.108 da referida Lei. Assim apenas o art. 107 chegou a ser cumprido, tendo dado origem aos chamados Orçamentos Próprios, aprovados pelo Poder Executivo. (CÔRE, 1992, p.10).

Até 1979, o processo de elaboração e aprovação do orçamento dessas entidades ocorria de modo disperso, em contraste com o sistema centralizado do orçamento fiscal. As entidades autárquicas e paraestatais, que deveriam ter seus orçamentos aprovados por decreto do Poder Executivo, tinham o seu processo orçamentário restrito ao Ministério a que estavam vinculadas. Como parte da supervisão ministerial determinada no art. 19 do Decreto-Lei nº. 200 de 1967, cabia ao Ministério a aprovação anual da proposta de orçamento-programa e da

programação financeira dessas entidades. No caso das empresas, a supervisão ministerial ocorria, dentre outras formas, com a aprovação de contas, relatórios e balanços, diretamente ou através dos representantes ministeriais nas Assembleias e órgãos de administração ou controle (Decreto-Lei n°. 200 de 1967, art. 26, inciso IV, item d e item e). O resultado dessa dispersão foi que “Até a publicação dos relatórios e do Cadastro de Empresas estatais, realizada pela SEST a partir de 1981, era rigorosamente inexistente qualquer informação sistemática e abrangente sobre o conjunto dos organismos estatais.” (PRADO, 1985, p. 166). E na falta dessas informações, o controle do gasto público e a apuração do desempenho da política fiscal da administração federal como um todo se tornaram difícil, para não dizer impossível.

Não é por acaso que a unificação dos orçamentos dessas entidades em um único documento e a centralização do seu processo de elaboração e aprovação foram realizadas pelo Decreto n°. 84.128 de 1979 em um contexto de grave descontrole das contas públicas, inflação crescente e piora nas contas externas. Criou-se dentro do Sistema de Planejamento Federal o subsistema de controle de recursos e dispêndios de empresas estatais (art.1°), cujo órgão central era a Secretaria de Controle de Empresas Estatais, ligada à Seplan (art.3°). À SEST competia, entre outras atribuições, coordenar as atividades das empresas estatais que envolviam recursos e dispêndios passíveis de ajustamento à programação governamental e elaborar, com base nas informações fornecidas pelas empresas estatais, propostas de fixação de limites máximos de dispêndios globais e de limites globais de valor para a importação direta de bens e serviços e para compra, locação ou arrendamento mercantil de bens de origem externa no mercado interno, a serem aprovadas pelo Presidente da República, no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico (art. 4°, incisos I, III e VIII). Os limites globais para importação direta e aquisição de bens de origem externa também se aplicavam aos órgãos da administração direta. Em relação à contração de operações de crédito externo, a emissão de parecer da SEST sobre o reconhecimento da prioridade do projeto ou programa e da capacidade de pagamento do interessado era requisito não apenas para as empresas estatais, mas também para os órgãos da administração direta federal e para as entidades descentralizadas da administração dos Estados, Distrito Federal, Municípios e Territórios (art. 4°, inciso V, com redação dada pelo Decreto n°. 85.471 de 1980). Por fim, tanto as propostas de aumento de capital das empresas estatais como a criação de novas empresas, assunção do controle de empresas privadas e a liquidação ou incorporação de entidades em crítica situação

econômico-financeira deveriam ter parecer prévio da SEST antes de serem submetidas à apreciação do Presidente (art. 4º, incisos XI e XII).

Cabe ressaltar que,

“Como o objetivo inicial de criação da SEST era o de exercer controle sobre o orçamento das várias instituições públicas, ou controladas pelo Estado, que não estavam inseridas no orçamento fiscal, o chamado Orçamento SEST [...] [era] uma peça extremamente heterogênea do ponto de vista da natureza das instituições envolvidas.” (REZENDE e DAIN, 1985, p.312).

Isto porque o orçamento incluía não apenas as empresas públicas, as sociedades de economia mista e suas subsidiárias, e todas as empresas controladas, direta ou indiretamente, pela União, como o termo empresas estatais sugere, mas também as autarquias, as fundações instituídas ou mantidas pelo poder público e os órgãos autônomos da administração direta (art. 2º do Decreto nº. 84.128 de 1979)¹⁰¹. E grande parte destas entidades desempenhavam atividades típicas de governo, como os programas de amplo interesse social em educação, saúde, assistência social e nutrição, e atividades regulatórias, cujo financiamento deveria ser feito por recursos fiscais. A não inclusão dessas entidades no OGU decorreu da opção institucional adotada. Para se ter uma ideia do universo da administração indireta federal, o primeiro levantamento realizado pela SEST, em 1980, listou 530 empresas estatais, sendo 43 empresas-papel, criadas apenas para registro de lavra de mineração, e 46 concessionárias de serviços de eletricidade, transportes e comunicações, sobre as quais a União não tem controle acionário. Do conjunto restante, 441 empresas, Prado (1985, p.230-231) encontra apenas 184 entidades que poderiam ser descritas como empresas, por operarem no que ele definiu de circuito fechado, formando preços para os seus produtos. As outras 210 entidades, que respondiam por 40% do dispêndio total do universo SEST, em 1980, realizavam atividades intrinsecamente estatais.

A reforma financeira, que criou o Banco Central e o CMN, instituiu o chamado orçamento monetário, que estimava as necessidades globais de moeda e crédito para a economia, era

¹⁰¹Essa heterogeneidade no orçamento resultou em críticas às avaliações de desempenho dessas entidades realizadas para o conjunto das empresas, particularmente na apuração do déficit, pois coexistiam no mesmo orçamento entidades típicas de governo, como as universidades federais, que não geram receita e são dependentes de recursos do Tesouro, e de outro, grandes empresas estatais como a Petrobrás e o a Companhia Vale do Rio Doce que operavam sob a lógica do mercado, compondo o chamando setor produtivo estatal. Desse modo, “Associar [...] transferências [às fundações e autarquias] a déficits é um equívoco, visto que somente a insuficiência da receita fiscal frente à despesa fiscal global (independentemente da sua localização num e noutro orçamento) permite caracterizar uma situação deficitária das contas fiscais.” (DAIN, 1983, p.132). Braga (1983) e Oliveira (1985) também criticam a forma de apuração do déficit das estatais nesse período.

elaborado pelo Bacen e aprovado pelo CMN (art. 4º inciso III da Lei 4.595 de 1964). O orçamento incluía também a programação global de aplicações e recursos do Banco do Brasil, preparada em conjunto com o Banco Central (art. 20 da referida Lei). Dentre as operações incluídas no orçamento monetário estavam as operações relativas a Fundos e Programas de responsabilidade do Banco Central e as operações realizadas pelo Banco do Brasil como agente do Tesouro Nacional e executor da política creditícia do governo. Como coloca Cypriano (1994, p.8), além de controlar a liquidez da economia, o orçamento monetário também tinha por objetivo distribuir essa liquidez para os setores considerados prioritários pelo governo, através do crédito alocado nas contas ativas do Banco Central e do Banco do Brasil. A política creditícia do governo concedia crédito a juros subsidiados para a agricultura, para a exportação e para setores industriais específicos. Além disso, faziam parte das operações do Banco do Brasil as políticas de preços mínimos, de aquisição de produtos agrícolas e de formação de estoques reguladores, bem como os programas de subsídios à comercialização do trigo, do açúcar e do álcool e do petróleo. Também integravam o orçamento monetário, ao longo do período estudado, as despesas referentes aos avisos GB-588 e MF-30 – encargos de empréstimos externos que o Tesouro deveria cobrir na condição de avalista; os benefícios pecuniários, que consistiam na devolução aos tomadores de empréstimos externos do imposto recolhido nas remessas de juros, comissões e outras despesas para o exterior¹⁰²; e os encargos da dívida mobiliária interna federal, sob administração do Bacen e dispensados de constarem no orçamento fiscal pela Lei Complementar nº. 12 de 1971. Em conjunto, esses gastos formavam a chamada Conta Fiscal¹⁰³ do orçamento monetário. E para executá-los “[...] bastava o Conselho Monetário Nacional aprovar um voto de um ministério ou até mesmo o ministro da Fazenda mandar uma correspondência ao Banco do Brasil determinando a realização da operação.” (MOREIRA, 1986, p. 118).

¹⁰² O objetivo dessa restituição era estimular a contratação de empréstimos externos como parte da política de acumulação de reservas cambiais, realizada pelo governo. De acordo com o Decreto-Lei nº. 1.411 de 1975, o percentual devolvido era de 50%. Em 1979, como parte do pacote de dezembro, o Decreto-Lei nº. 1.725 elevou o percentual para 95%. Em 1980, o valor passou para 40% com a Resolução nº. 613 de 1980. (OLIVEIRA, 1985, p. 130).

¹⁰³ O rol de despesas realizadas à conta do orçamento monetário e consideradas tipicamente fiscal pelo governo não encontra unanimidade na literatura econômica do período. Dain (1983) e Oliveira (1985) criticam a atribuição dos subsídios ao petróleo, dos subsídios creditícios e dos benefícios pecuniários a despesas de caráter fiscal a serem cobertas com recursos do Tesouro Nacional. Os autores criticam ainda a inclusão nesta lista dos encargos da dívida mobiliária, pois embora esta seja de responsabilidade do Tesouro Nacional do ponto de vista formal, sua emissão estava atrelada à política monetária do governo e não a déficits fiscais. Apesar dos argumentos apresentados, essas despesas são aqui consideradas de caráter fiscal, pois foi este diagnóstico que levou às mudanças institucionais da década de 1980, objeto de análise deste capítulo.

O resultado da exclusão de considerável parcela de receitas e despesas do processo orçamentário da União, e de sua alocação no Orçamento SEST e no Orçamento Monetário, cujo controle estava restrito à cúpula do Poder Executivo, foi reforçar ainda mais o centralismo do sistema, sempre em conformidade com o regime autoritário imposto pelos militares.

O arcabouço institucional implantado entre a segunda metade da década de 1960 e início da década de 1970 resultou, em última instância, em dois órgãos de decisão da política fiscal: a Seplan¹⁰⁴, responsável pelo orçamento fiscal, e o CMN, responsável pelo orçamento monetário e, portanto, pelas políticas creditícias, de subsídios e pela dívida pública. Além disso, observa-se uma não separação das políticas fiscal e monetária, uma vez que a partir da Lei Complementar n°. 12 de 1971 a emissão de dívida era realizada pelo Bacen tanto para cobertura de déficits fiscais quanto para operações de política monetária.

A peça chave para o funcionamento dessa estrutura institucional era o relacionamento entre Banco Central, Banco do Brasil e Tesouro Nacional por meio da “Conta Movimento”. Como visto no capítulo dois, a “Conta Movimento” foi criada em março de 1965 para registrar todo o relacionamento financeiro entre o Banco do Brasil e o Banco Central. Seu saldo era apurado diariamente e, em caso de déficit, o Banco Central deveria cobri-lo seja com a colocação de títulos no mercado, seja por meio de emissão primária de moeda. Assim, no desenvolvimento de suas funções como agente do Tesouro Nacional – tanto para a execução do orçamento fiscal quanto para a execução das políticas de crédito e subsídios – e como agente especial do Banco Central – nas operações de compra e venda de moeda estrangeira e na realização de pagamento e recebimentos de interesse do Bacen – as insuficiências de caixa do Banco do Brasil eram lançadas na “Conta Movimento” e cobertas pelo Bacen. Na prática isto unia do ponto de vista financeiro as três instituições e tornava o Banco do Brasil um emissor de moeda.

Esse mecanismo de financiamento dos gastos públicos foi usado, e pode-se dizer abusado pelo governo, a ponto de esgotar “o modelo de financiamento de gastos públicos de

¹⁰⁴O orçamento das empresas estatais, a cargo da Seplan por meio da SEST, era também um instrumento de política fiscal, dada a existência de entidades que realizavam atividades típicas de governo. Como foi criado já no contexto da crise econômica, em 1979, optou-se por não incluí-lo no arcabouço institucional instaurado no início do Governo Militar. Assim, este orçamento pode ser visto como uma primeira mudança institucional derivada dos problemas financeiros e econômicos do país.

intervenção econômica no mercado através do orçamento monetário, em 1982/1983”. (MOREIRA, 1986, p.118).

Como argumenta Guardia (1992),

Na ausência de controle sobre sua execução [do Orçamento Monetário], e dada a liberdade conferida ao Banco Central e ao Banco do Brasil para financiar as despesas deste orçamento com emissão primária de moeda, não eram as despesas que se adequavam às disponibilidades de recursos, mas sim a emissão monetária ou de títulos da dívida mobiliária federal às necessidades de financiamento das operações ativas do Orçamento Monetário. (GUARDIA, 1992, p. 16).

Contudo, deve-se ressaltar que a questão maior para o controle monetário não estava na realização de atividades típicas de autoridade monetária pelo Banco do Brasil, nem a existência da Conta Movimento em si, mas no fato dessas instituições “... nada mais [...] [serem] do que os mecanismos ágeis, flexíveis e simples para a execução de ordens emanadas do Conselho Monetário Nacional.” (MOREIRA, 1986, p.118).

Conclui-se, assim, que se em um ambiente democrático a concentração das decisões em uma estrutura hierárquica tende a ser promotora da disciplina fiscal, como advoga a literatura¹⁰⁵, em um regime autoritário, como o que vigorou no Brasil, essa concentração de poder no Executivo, aliada à pouca transparência do processo decisório e à falta de uma estrutura abrangente de controle externo, abriu caminho para o descontrole das contas públicas.

O reordenamento das finanças do governo tornou-se um ponto fundamental para o ajustamento interno do país, diante do diagnóstico oficial, em fins da década de 1970, de que a inflação estava fundamentalmente ligada ao déficit público. Este, por sua vez, estaria localizado no orçamento monetário, que realizava as despesas da conta fiscal sem a devida cobertura de recursos fiscais. Se estas despesas fossem transferidas para o orçamento fiscal, o superávit apurado desde 1973 seria transformado em déficit (OLIVEIRA, 1985, p.109). Neste contexto, as primeiras reformas foram realizadas em 1979, com a criação da SEST e o orçamento das estatais, conforme exposto anteriormente, e com a transferência de recursos do orçamento fiscal para o orçamento monetário, a partir de 1980, a título de cobertura dos gastos fiscais constantes neste último. Entre 1981 e 1985, essas transferências corresponderam as seguintes parcelas da receita fiscal do Tesouro: 10,5% em 1981; 13,3% em

¹⁰⁵ O resultado de que a concentração das decisões em uma estrutura hierárquica tende a ser promotora da disciplina fiscal é apresentado pela literatura de economia política ligada ao *mainstream* macroeconômico. Os argumentos e evidências para esta afirmação serão discutidos no próximo capítulo.

1982; 23% em 1983; 16,6% em 1984 e 15% em 1985. (MOREIRA, 1986, p.122). No entanto, não foram suficientes para cobrir o déficit desse orçamento.

Apesar da constatação acerca da necessidade do rearranjo institucional para o controle das contas públicas, novas medidas só foram tomadas em 1985, no contexto político da Nova República. As negociações da dívida externa a partir de 1983, sob o amparo do FMI e suas condicionalidades, reforçaram a necessidade de controle do gasto público e, conseqüentemente, da reforma institucional, mas não foram suficientes para efetivá-las. Neste caso,

[...] o que explica a protelação das medidas para o saneamento das finanças públicas é o fato de as características desse arranjo se adequarem perfeitamente ao modelo de concentração financeira e de centralização política pelo governo Federal. Os mecanismos de financiamento disponíveis às autoridades do Ministério da Fazenda e do Conselho Monetário Nacional e o grau de autonomia outorgada aos decisores das agências governamentais descentralizadas proporcionavam um flexibilidade ilimitada para a escolha das prioridades e para a realização de pelo menos 2/3 dos gastos públicos sem dar conhecimento sequer aos membros do Parlamento. (GOMES, 1999, p.37-38).

Em 1984, por meio do voto n°. 283, o CMN criou uma comissão para discutir as medidas a serem tomadas para o reordenamento das finanças do governo, formada por quatro grupos de trabalhos e sete subgrupos. Entre as recomendações sugeridas destacam-se: i) a reformulação do Orçamento da União, com a inclusão das receitas e despesas alocadas no orçamento monetário; ii) a centralização das disponibilidades de caixa do Tesouro em uma única conta no Banco Central; iii) o pagamento ao Banco do Brasil pelos serviços prestados ao Tesouro, com os recursos alocados de forma adequada e explícita no Orçamento da União; iv) a regularização dos saldos das operações de responsabilidade do Tesouro Nacional junto as autoridades monetárias; v) a extinção do orçamento monetário; vi) a extinção da função de fomento do Banco Central; vii) a transferência das atividades típicas de autoridade monetária exercidas pelo Banco do Brasil para o Banco Central; viii) a extinção da “Conta Movimento”; ix) a transferência para o Ministério da Fazenda da gestão da dívida mobiliária federal; x) a centralização no Ministério da Fazenda da administração de todas as receitas da União; xi) a transferência para o Tesouro Nacional dos resultados do Banco Central; e xii) a subordinação ao Congresso Nacional da assunção de riscos operacionais pelo Tesouro Nacional. (MOREIRA, 1986, p.119-120).

O CMN aprovou as propostas em dezembro de 1984 e a previsão inicial era de que as reformas fossem realizadas entre 1985 e 1986, a partir da extinção da “Conta Movimento”. No entanto, oposição dentro do próprio governo, particularmente do Banco do Brasil, adiou a reforma. Em 20 de dezembro de 1984, “a juíza da 5ª Vara da Justiça Federal de Brasília, Ana Maria Pimentel, concedeu liminar em ação popular de autoria do Depurado Élquisson Soares (PMDB-BA), sustentando as mudanças” (FERREIRA, 2006, p. 84). Diante do contexto de fim de mandato e, particularmente, de transição do regime autoritário para o democrático, não havia condições políticas para levar a reforma adiante.

A Nova República, iniciada com a posse de José Sarney, em 15 de março de 1985, não trouxe de imediato espaço para a reforma institucional. Como aponta Gomes (1999, p.40), o próprio Francisco Dornelles, que assumiu o Ministério da Fazenda, posicionou-se contra as medidas, mesmo tendo participado do debate, provavelmente por perceber o quanto isso representaria em termos de perda de poder. Foi apenas no contexto de aceleração da inflação que o espaço para a reforma se abriu, viabilizado pela convergência entre o diagnóstico da equipe econômica do governo e o diagnóstico do relatório da Comissão do CMN sobre a necessidade de um novo arranjo institucional, bem como pelo fato da maioria dos participantes da Comissão terem se mantido próximos a centros de decisão do novo governo (GOMES, 1999, p. 40-43).

A transferência das despesas fiscais do orçamento monetário para o Orçamento Geral da União iniciou-se em 1985, com a inclusão no projeto de lei orçamentária para 1986 desses gastos sob a rubrica Programas Sujeitos a Tratamento Financeiro Específico (PROFIE). Compunham essa rubrica, dentre outras, as seguintes despesas principais: encargos da dívida mobiliária federal; seguro rural; programas de aquisição de produtos agrícolas; programa de estoques reguladores; política de preços mínimos; subsídios à comercialização do trigo, do açúcar e do álcool; e créditos subsidiados à exportação. No entanto, cabe destacar que embora as despesas estivessem alocadas no orçamento fiscal, a administração de fundos e programas de créditos e a administração da dívida mobiliária federal permaneciam sob a responsabilidade do Banco Central. Para o ano 1987, as despesas com compras de produtos agrícolas foram alocadas no orçamento monetário, mantendo-se no orçamento fiscal apenas os custos e subsídios desses programas, de modo a separar os recursos reembolsáveis dos gastos sem retorno (TEIXEIRA, 1990, APUD GUARDIA, 1992, p.21).

A partir do exercício financeiro de 1988, as despesas do orçamento monetário foram transferidas de forma definitiva para o orçamento fiscal, e passaram a compor o Orçamento das Operações Oficiais de Crédito, anexo ao orçamento fiscal. Esta mudança institucional foi estabelecida pelo Decreto nº. 94.444 de 1987, que transferiu para o Ministério da Fazenda os fundos e programas de crédito para fomento administrados pelo Banco Central, e pelo Decreto nº. 94.442, que criou o Orçamento das Operações Oficiais de Crédito.

Ainda em 1987, o Decreto nº. 94.443 transferiu a administração da dívida mobiliária interna federal do Banco Central para o Ministério da Fazenda e o Decreto-Lei nº. 2.376 promoveu o acerto de contas entre o Tesouro Nacional e o Banco Central, e o Banco do Brasil, com a realização e liquidação dos débitos e créditos existentes entre estas instituições (art. 11). Assim, a transferência das despesas do orçamento monetário para o orçamento fiscal e a transferência da administração da dívida interna, aliadas ao acerto de contas entre as três instituições, completaram a separação financeira entre Banco Central, Banco do Brasil e Tesouro Nacional iniciada em janeiro 1986, com o fim da Conta Movimento, quando o voto do CMN nº. 45 congelou o saldo desta conta e a substituiu por uma conta de suprimentos específicas do Ministério da Fazenda.

Como destaca Guardia (1992), a separação financeira entre Banco Central, Banco do Brasil e Tesouro Nacional, além de definir claramente as funções de cada entidade teve impactos profundos sobre a gestão e o financiamento do orçamento federal, em particular, das despesas do orçamento monetário, que antes financiadas por endividamento externo, passaram a ser custeadas com recursos fiscais.

O Decreto-Lei nº. 2.376 também limitou a emissão de dívida mobiliária interna da União, que só poderia ser elevada para cobrir o déficit no orçamento fiscal, mediante autorização legislativa e atender a parcela do serviço da dívida não incluída neste orçamento (art. § 1º).

O novo quadro institucional incluiu ainda a criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) pelo Decreto nº. 92.452, de março de 1986, subordinada ao Ministério da Fazenda, como órgão central do Sistema de Programação Financeira, em substituição à Comissão de Programação Financeira, e como órgão central do Sistema de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria, em substituição à SECIN (art. 1º). Assim, cabia a STN planejar, coordenar e controlar a programação e a administração financeira, bem como fazer a

contabilidade do governo e a auditoria dos gastos, concentrando atividades antes executadas de forma descentralizadas. Além de gerenciar o caixa do Tesouro, unificado pelo Decreto nº. 93.872 de 23 de dezembro de 1986, à STN também foi atribuída as funções de controlar as responsabilidades assumidas pelo Tesouro Nacional, em decorrência de contratos de empréstimos e financiamento, autorizar os pagamentos de compromissos garantidos pelo Tesouro e adotar as medidas legais para a recuperação dos recursos despendidos, bem como fazer a contratação de operações de crédito externo e interno de modo a compatibilizar a execução financeira e orçamentária da União (art. 2º). Em janeiro de 1988, a Secretaria assumiu a função de planejar, supervisionar, normatizar e controlar os serviços de colocação e resgate de títulos da dívida pública mobiliária federal, por meio da Portaria nº. 430 de 1987.

Neste processo de reforma institucional, o controle interno da administração federal foi reformulado pelo Decreto nº. 93.874 de 1986, que unificou os Sistemas de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria e de Programação Financeira sob o Sistema de Controle Interno, tendo a STN como órgão central e as Secretarias de Controle Interno dos Ministérios e as unidades de competência equivalente, como órgãos setoriais.

Assim, as reformas implantadas de modo gradual entre 1985 e 1988 trouxeram a separação entre Banco do Brasil, Banco Central e Tesouro Nacional e buscaram unificar o orçamento fiscal transferindo para este as despesas alocadas no orçamento monetário. Contudo, é apenas com a Constituição de 1988 que ocorre formalmente a unificação de todas as receitas e despesas fiscais em uma única lei orçamentária. A Constituição de 1988 marca também o início do processo orçamentário vigente até os dias atuais. É importante ressaltar que, assim como no processo orçamentário do período militar, o novo processo orçamentário não foi estabelecido de uma única vez, mas foi sendo construído ao longo do tempo. Desse modo, as alterações realizadas pela Constituição formam a estrutura principal do processo, mas seu formato atual é fruto tanto de mudanças institucionais realizadas no início da Nova República quanto das alterações ocorridas ao longo das décadas de 1990 e 2000.

4.2 O processo orçamentário atual

As mudanças trazidas pela Constituição de 1988 buscaram ampliar a participação da sociedade no processo orçamentário, por meio da maior participação do Congresso Nacional,

completar a unificação das receitas e despesas fiscais em uma única lei orçamentária e estabelecer maior integração entre os instrumentos de planejamento da economia, contemplando, desse modo, os três aspectos do processo orçamentário do período militar, destacados anteriormente, que possibilitaram os excessos cometidos na gestão dos recursos públicos.

Antes, porém, de analisar o processo orçamentário atual é importante fazer duas observações. A primeira refere-se ao processo orçamentário e ao sistema orçamentário tal como conceituados no início deste capítulo. No período militar, a desconexão entre os instrumentos de planejamento de médio prazo e o orçamento anual permitia uma separação analítica entre o processo orçamentário e o sistema orçamentário vigentes no período, apesar da estreita ligação entre eles do ponto de vista conceitual. Deste modo, a análise focou primeiramente no processo orçamentário, para em seguida fazer a correspondência com o sistema de planejamento. No entanto, os novos instrumentos de planejamento instituídos com a Constituição de 1988 – o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA) (art. 165) – proporcionaram um estreitamento entre o processo orçamentário e o sistema orçamentário brasileiros de tal modo que uma separação analítica entre esses conceitos não permite captar o processo orçamentário atual como um todo. Por este motivo, inicia-se a análise com os instrumentos de planejamento de médio prazo, para em seguida analisar as etapas de elaboração, votação, execução e controle do orçamento anual.

O segundo ponto a ser destacado é que o processo orçamentário da Constituição de 1988 ainda encontra-se em construção. Ao estabelecer as normas de finanças públicas no Capítulo II, a Carta Magna previu a edição de duas leis complementares, no art. 163 e no art. 165, § 9º, para normatizar o tema. De acordo com o art. 163, a lei complementar deveria dispor, dentre outros temas, sobre finanças públicas; dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público; concessão de garantias pelas entidades públicas; e emissão e resgate de títulos da dívida pública. Como ressalta Nunes (2006, p. 6-7) esta lei complementar seria voltada mais para questões de fundo macroeconômico, como o equilíbrio intertemporal das finanças públicas, e foi atendida com a

promulgação da Lei Complementar n°. 101 de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁰⁶. O art. 165, § 9º, por sua vez, deixa a cargo de lei complementar as normas gerais para elaboração e controle do PPA, da LDO e da LOA, abrangendo dispositivos sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização desses instrumentos, bem como normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta. No entanto, até o momento tal lei não foi promulgada. A normatização dessas matérias tem sido suprida pela Lei n°. 4.320 de 1964, recepcionada pela Constituição de 1988, por dispositivos na LDO, neste caso, válidos apenas por um ano, e em portarias e decretos da SOF e da STN.

O instrumento de planejamento de médio prazo instituído pela Constituição foi o Plano Plurianual, que deve orientar todos os demais planos e programas do governo. Isto fica claro não apenas para a relação entre PPA, LDO e LOA, como será visto, mas também para todos os demais planos e programas, conforme o § 4º do art. 165 da Constituição, que determina que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais devem ser elaborados em consonância com o PPA e apreciados pelo Congresso Nacional. Dentre os planos previstos pela Constituição estão os planos nacionais e regionais de ordenação do território e o Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (PNDS) (art. 21, inciso IX), o Plano Nacional de Reforma Agrária (art. 188) e o Plano Nacional de Educação (art. 215), bem como os recentes Planos Nacionais de Cultura (art. 215, incluído pela Emenda Constitucional n°. 48 de 2005) e de Juventude (art. 227, incluído pela Emenda Constitucional n°. 65 de 2010).

Identifica-se, portanto, uma significativa modificação no atual sistema de planejamento, comparativamente ao sistema anterior, no qual o OPI era elaborado em consonância com os objetivos estabelecidos no PND. [...] ao inverter a posição hierárquica entre o plano geral de governo – antigo PND e atual PNDS – e o plano plurianual, os constituintes estariam expressando sua preocupação principal de resgatar a figura da atividade de planejamento interna ao setor público, no sentido de uma maior articulação entre plano e orçamento, perdida ao longo do período anterior. (GUARDIA, 1992, p. 65).

A lei do PPA deve estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (art. 165, § 1º). Porém, na ausência da lei complementar prevista pelo art. 165, § 9º, as definições acerca das categorias de despesas, a forma de regionalização e a abrangência propriamente do PPA estão em aberto, a critério da

¹⁰⁶ A LRF estabelece normas de finanças públicas para União, Estados, Distrito Federal e Municípios. No entanto, considerando que este trabalho tem por foco a União, os demais entes não serão mencionados na análise de seus dispositivos.

gestão que elabora o plano. A vigência do PPA e os prazos para sua elaboração e votação, também a serem regulamentados por lei complementar, ainda estão sendo determinados pelo art. 35, § 2º, inciso I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Segundo o referido artigo, o projeto do PPA deve ser enviado para o Congresso Nacional até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro do primeiro ano de mandato presidencial, o que corresponde a 31 de agosto¹⁰⁷, e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa, em 22 de dezembro¹⁰⁸. Sua vigência é de quatro anos, até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente¹⁰⁹.

No Congresso Nacional, o PPA deve ser apreciado pelas duas casas legislativas, em uma comissão mista e permanente de senadores e deputados para emissão de parecer. A referida comissão foi instalada em 1991, pela Resolução nº. 1 do Congresso Nacional, e denominada Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). Atualmente ela é regida pela Resolução nº. 1 de 2006 do Congresso Nacional, com alterações dadas pela Resolução nº. 3 de 2008, e composta por 40 membros, sendo 30 deputados e 10 senadores, com igual número de suplentes¹¹⁰. As emendas ao plano devem ser apresentadas à Comissão Mista, que deverá emitir parecer, e apreciadas na forma regimental pelo plenário das duas casas legislativas (art. 166, *caput*, § 1º, inciso I, e § 2º da Constituição). Ainda na etapa de apreciação do projeto de lei, o Presidente da República pode propor modificações (art.166, § 5º, da Constituição). A Constituição também estabelece que as demais normas relativas ao processo legislativo se aplicam ao projeto do PPA (art.166, § 7º). Neste caso, uma vez aprovado, o projeto segue para sanção do Presidente da República, que se julgá-lo, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, poderá vetá-lo, total ou parcialmente, dentro de quinze dias úteis, contados daquele em que o receber. Em caso de veto, o Presidente deve comunicar, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do mesmo. O veto deverá ser apreciado em sessão conjunta, no prazo de

¹⁰⁷ De acordo com o art. 34 da Lei nº. 4.320 de 1964, o exercício financeiro corresponde ao ano civil. Portanto, o prazo estabelecido no ADCT encerra-se em 31 de agosto.

¹⁰⁸ De acordo art. 57 da Constituição, com redação dada pela Emenda Constitucional nº. 50 de 2006, a sessão legislativa ocorre de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro. Em sua redação original, a sessão legislativa encerrava-se em 15 de dezembro.

¹⁰⁹ A redação original do art. 82 da Constituição de 1988 estabelecia o mandato de cinco anos para o Presidente da República. Deste modo, o primeiro PPA, elaborado para o período de 1991 a 1995, teve vigência de cinco anos. Em 1994, a Emenda Constitucional de Revisão nº. 5 alterou o mandato para quatro anos.

¹¹⁰ Em sua formação original dada pela Resolução nº. 1 de 1991 do Congresso Nacional, a CMO contava com 120 membros, sendo 90 deputados e 30 senadores.

trinta dias do seu recebimento, e só poderá ser rejeitado por maioria absoluta dos deputados e senadores. Se o veto for mantido, o projeto volta para promulgação do Presidente (art. 66).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias forma o elo entre o PPA e a LOA e representa uma inovação no sistema orçamentário brasileiro, trazida pela Constituição de 1988. Este instrumento estabelece diretrizes, prioridades e normas gerais para a elaboração do orçamento anual, o que representa uma ampliação no período de discussão do orçamento e uma maior participação do Legislativo no processo orçamentário, pois o inclui nas discussões prévias à elaboração do projeto de lei do orçamento. Nas palavras de Sanches (1996, p.6) “A LDO corresponde, sem dúvida, à maior conquista na área da orçamentação governamental que foi propiciada ao Legislativo pela nova Carta.”.

De acordo com a Constituição, a LDO dispõe sobre: i) as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente (art. 165, § 2º); ii) a elaboração da lei orçamentária anual (art. 165, § 2º); iii) alterações na legislação tributária (art. 165, § 2º); iv) a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (art. 165, § 2º); v) parâmetros para a fixação de remuneração dos servidores da Câmara do Deputados e do Senado Federal (art. 51, inciso IV, e art. 52, inciso XIII, respectivamente); vi) limites para a elaboração das propostas orçamentárias do Poder Judiciário e do Ministério Público (art. 99, § 1º, e art. 127, § 3º, respectivamente) e vii) autorização para a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como admissão ou contratação de pessoal pela administração direta e indireta, ressalvadas as empresas públicas e de economia mista (art. 169, § 1º, inciso II, incluído pela Emenda Constitucional nº. 19 de 1998).

Com a Lei de Responsabilidade Fiscal, o conteúdo da LDO foi ampliado, passando a dispor, também, sobre: i) o equilíbrio entre receitas e despesas (art. 4º, inciso I, alínea a); ii) os critérios e a forma de limitação de empenho, a ser efetivada em casos de risco de descumprimento das metas fiscais ou quando o limite da dívida consolidada for excedido (art. 4º, inciso I, alínea b); iii) as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos (art. 4º, inciso I, alínea e); iv) as condições e as exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (art. 4º, inciso I, alínea f); v) a forma de utilização e o montante da reserva de

contingência a integrar a lei do orçamento (art. 5º, inciso III); vi) as demonstrações trimestrais do impacto e do custo fiscal das operações realizadas pelo Banco Central (art. 7º, § 2º); vii) a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso a ser estabelecidos pelo Executivo; e viii) a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita (art. 14).

Também integram a LDO, além dos pontos enumerados anteriormente, o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais (art. 4º da LRF). No Anexo de Riscos Fiscais devem constar a avaliação dos passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, bem como informações a respeito das providências a serem tomadas, caso estes riscos se concretizem (art. 4º, § 3º). O Anexo de Metas Fiscais, por sua vez, deve conter i) metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultado nominal, resultado primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referem e para os dois seguintes; ii) avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior; iii) demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional; iv) evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos; v) avaliação da situação financeira e atuarial do regime geral de previdência social, do regime próprio dos servidores públicos, do Fundo de Amparo ao Trabalhador e dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial; e vi) demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado (art. 4º, § 1º e § 2º).

Além dos conteúdos apresentados, a LDO tem cumprido o papel da lei complementar prevista no art. 165, § 9º, e estabelecido a estrutura e a organização do orçamento anual, as diretrizes gerais e específicas para a elaboração e execução do orçamento, bem como as normas para alteração da lei orçamentária, durante sua execução, e para a execução provisória do projeto de lei, enquanto este não estiver aprovado. A título de exemplo, sua normatização inclui dispositivos sobre o conteúdo do projeto de lei orçamentária e da mensagem que encaminha o projeto ao Congresso Nacional; define os conceitos de programa, atividade, projeto, subtítulo, unidade orçamentária, entre outros; e estabelece a discriminação da despesa que deve ser

utilizada no orçamento¹¹¹. Com isso, LDO tornou-se um instrumento de extrema importância para o processo orçamentário brasileiro, tanto quanto a LOA, que autoriza de fato os dispêndios programados.

O projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias deve ser encaminhado ao Congresso Nacional acompanhado de mensagem, na qual devem constar os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial; os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis; e as metas de inflação, para o exercício seguinte (art. 4º, § 4º, da LRF). Sua tramitação, desde a chegada a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização até a promulgação da lei pelo Presidente da República, segue as mesmas normas estabelecidas para o PPA e apresentadas acima. Em relação às emendas ao projeto de lei, estas não são passíveis de aprovação se forem incompatíveis com o PPA (art. 166, § 4º, da Constituição). Na ausência da lei complementar prevista pelo art. 165, § 9º, os prazos para a elaboração e votação da LDO também estão sendo determinados pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. De acordo com o art. 35, § 2º, inciso II, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias deve ser encaminhado para o Congresso até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro, 15 de abril, e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa, em 17 de julho. No entanto, caso o projeto não tenha sido votado até a data acima, a sessão legislativa não poderá ser interrompida; o Legislativo só pode entrar em recesso após a aprovação do projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 57, § 2º).

A Lei Orçamentária Anual, tal como estabelecida pela Constituição de 1988, representou a conclusão do processo de unificação dos orçamentos da União, ao incluir as entidades da administração indireta, presentes anteriormente no orçamento SEST. Como dispõe o art. 165, § 5º, da Constituição, a lei é composta pelo orçamento fiscal, pelo orçamento da seguridade social e pelo orçamento de investimentos das estatais em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto. O orçamento fiscal engloba as receitas e despesas referentes aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público. O orçamento da seguridade social dispõe sobre as receitas e despesas relativas às ações nas áreas de previdência social, assistência social e saúde, abrangendo todas as

¹¹¹ Vide, por exemplo, o disposto no art. 5º, art. 7º, art. 9º e art. 11 das Leis nº. 11.439 de 2006, nº. 11.768 de 2008, nº. 12.017 de 2009, e no art. 3º, art. 5º e art. 10 da Lei nº. 10.524 de 2002.

entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Ao incluir a administração indireta de forma genérica, o texto constitucional abarca além das autarquias e fundações, as empresas públicas e as sociedades de economia mista. No entanto, como argumenta Giacomoni (2010, p. 70), essas entidades exercem atividades orientadas pelo mercado e não atividades públicas, de modo que suas finanças, particularmente suas receitas e despesas operacionais não configuram receitas e despesas fiscais, o que justifica a sua não inclusão no orçamento público. Enquanto não é editada a lei complementar prevista no art. 165, § 9º, da Constituição, a questão tem sido normatizada anualmente pela LDO. Em linhas gerais, as leis de diretrizes orçamentárias de 1989 a 2009 estabeleceram que os orçamentos fiscal e da seguridade social deveriam incluir as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, e que recebam recursos destes orçamentos, exceto quando estes recursos sejam destinados a participação acionária, a pagamento de serviços prestados, de fornecimento de bens, de empréstimos e financiamentos concedidos, bem como recursos oriundos de transferências para aplicação em programa de financiamento do setor produtivo do Norte, Nordeste e Centro-Oeste e em programa de desenvolvimento econômico, através do BNDES. Entre 1989 e 1994, as LDO excluíram também as entidades que receberam recursos para refinanciamento da dívida externa garantida pelo Tesouro Nacional. A partir de 2002, os fundos de incentivos fiscais passaram a figurar exclusivamente como anexo ao projeto de lei orçamentária¹¹² e, a partir de 2003, os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas, constituídos como autarquias, também não são incluídos nos orçamentos¹¹³.

Apesar das exclusões feitas pela LDO, pode-se dizer que o princípio orçamentário da universalidade, tão amplamente desrespeitado no processo orçamentário anterior, passou a ser

¹¹² Conforme disposto no art. 165, § 6º da Constituição, “O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.”

¹¹³ As informações acima estão dispostas nas seguintes leis: Lei nº. 7.800 de 1989, art. 9º; Lei nº. 8.074 de 1990, art. 10; Lei nº. 8.211 de 1991, art. 9º; Lei nº. 8.447 de 1992, art. 4º, parágrafo único; Lei nº. 8.694 de 1993, art. 5º; Lei nº. 8.931 de 1994, art. 5º; Lei nº. 9.082 de 1995, art. 5º; Lei nº. 9.293 de 1996, art. 4º; Lei nº. 9.473 de 1997, art. 4º; Lei nº. 9.692 de 1998, art. 4º; Lei nº. 9.811 de 1999, art. 6º; Lei nº. 9.995 de 2000, art. 6º; Lei nº. 10.266 de 2001, art. 6º; Lei nº. 10.524 de 2002, art. 4º; Lei nº. 10.707 de 2003, art. 5º; Lei nº. 10.934 de 2004, art. 6º; Lei nº. 11.178 de 2005, art. 6º; Lei nº. 11.439 de 2006, art. 6º; Lei nº. 11.514 de 2007, art. 7º; Lei nº. 11.768 de 2008, art. 6º; Lei nº. 12.017 de 2009, art. 6º.

atendido pelo novo processo orçamentário. De modo semelhante, embora a LOA seja composta por três orçamentos, a consolidação promovida torna a peça única, atendendo assim ao princípio da unidade.

Em relação aos princípios da anualidade e da exclusividade, observados pelo processo orçamentário anterior, não houve modificações. A nova Constituição manteve o caráter anual do orçamento (art. 165, inciso III e § 5º) e a exclusividade da lei orçamentária (art. 165, § 8º)¹¹⁴. Quanto ao princípio do orçamento bruto, estabelecido no art. 6º da Lei nº. 4.320 de 1964, este foi mantido com a recepção da Lei nº. 4.320 pela Constituição.

Por fim, o princípio da não afetação das receitas, amplamente infringido no processo orçamentário anterior, tampouco é observado no processo atual. Embora a Constituição vede a vinculação de receitas de impostos a órgão, fundo ou despesa (art. 167, inciso IV), as exceções previstas na própria Carta¹¹⁵, bem como a atuação do governo fazem com que este princípio não seja observado. Como coloca Giacomoni (2010, p. 76), “Nada expressa melhor a dimensão do problema que o princípio da não afetação das receitas busca evitar do que o mecanismo denominado Desvinculação das Receitas da União (DRU).”.

A proposta orçamentária, particularmente no que diz respeito a sua estrutura, organização e conteúdo, tem por base a Lei nº. 4.320 de 1964, mas devido a sua defasagem em relação ao sistema orçamentário da Constituição de 1998, a LDO tem assumido o papel de principal norma nesta etapa do processo orçamentário. Encontram-se regulamentadas na LDO, além dos dispositivos exigidos pela Constituição e pela LRF, mencionados anteriormente, as diretrizes para a elaboração dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos das estatais, bem como a estrutura e organização desses orçamentos. Destaca-se novamente que parte dessa regulamentação vem suprir a falta da lei complementar prevista pelo art. 165, § 9º, da Constituição.

¹¹⁴ “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.” (art. 165, § 8º, da Constituição de 1988).

¹¹⁵ O próprio art. 167, inciso IV, exclui da vedação os recursos destinados aos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios, às ações e serviços públicos de saúde, à manutenção e desenvolvimento do ensino e à realização de atividades da administração tributária, bem como à prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita (art. 167, inciso IV, com redação dada pela Emenda Constitucional nº. 42 de 2003).

Em linhas gerais¹¹⁶, as diretrizes para a elaboração dos orçamentos indicam as despesas que não podem receber dotações e as respectivas exceções; os limites para a despesa com pessoal, bem como normas gerais para contratação; os parâmetros para a constituição da reserva de contingência; as normas para a dívida pública, incluído a vinculação do montante da receita estimada, decorrente da emissão de títulos da dívida pública federal interna, ao total das despesas especificadas, o que varia a cada LDO; e as diretrizes específicas do orçamento fiscal, da seguridade social e do orçamento de investimento das estatais, entre outras. Nos anos anteriores ao Plano Real, fazia parte das diretrizes o preço a ser utilizado para orçar as receitas e despesas do exercício seguinte. Em relação ao limite para a despesa com pessoal, até 1994 este era determinado na própria LDO, entre 1995 e 1999, o limite era de 60% da receita corrente líquida, de acordo com o art. 1º, inciso I, da Lei Complementar nº. 82 de 1995, e, a partir de 2000, o teto passou a ser de 50% da receita corrente líquida, segundo o art. 19, inciso I, da LRF.

O projeto de lei orçamentária, no que diz respeito a sua estrutura e organização, é composto por: i) texto da lei; ii) quadros orçamentários consolidados, incluindo os quadros especificados no art. 22, inciso III, da Lei nº. 4.320 de 1964 e os complementos listados em cada LDO; iii) anexo dos orçamentos fiscal e da seguridade social, discriminando as receitas e as despesas de acordo com o definido na própria LDO; iv) legislação, apresentada de forma discriminada, da receita e da despesa, referente aos orçamentos fiscal e da seguridade social; e v) anexo do orçamento de investimento das empresas estatais. O projeto a ser encaminhado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional é acompanhado ainda de mensagem, cujo conteúdo é especificado na LDO e apresenta certa variação no período do estudo. De acordo com a LDO de 2009 (art. 11 da Lei nº. 12.017), a mensagem que encaminharia a proposta orçamentária de 2010 deveria conter i) o resumo da política econômica do País, a análise da conjuntura econômica e a atualização das informações contidas na LDO de acordo com o estabelecido pelo art. 4º, § 4º, da LRF¹¹⁷, com indicação do cenário macroeconômico para 2010, e suas implicações sobre a proposta orçamentária enviada; ii) resumo das políticas setoriais do governo; iii) avaliação das necessidades de financiamento do Governo Central,

¹¹⁶ O fato de a LDO ser uma lei anual implica que as diretrizes para a elaboração dos orçamentos, bem como a estrutura e organização determinadas, não necessariamente são as mesmas de um ano para o outro. No entanto, observa-se um padrão ao longo do tempo, cujas modificações constituem, na maioria dos casos, em ampliação do detalhamento das matérias abordadas.

¹¹⁷ As informações referem-se aos objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, aos parâmetros e projeções para seus principais agregados e variáveis e às metas de inflação para o exercício seguinte, como disposto anteriormente no texto.

compreendendo os orçamentos fiscal e da seguridade social; iv) indicação do órgão que apurará os resultados primário e nominal, para fins de avaliação do cumprimento das metas; v) justificativa da estimativa e da fixação, respectivamente, dos principais agregados da receita e da despesa; vi) demonstrativo sintético, por empresa, do programa de dispêndios globais; e vii) medidas adotadas para o controle das despesas correntes primárias, classificadas como obrigatórias ou discricionárias, destacando-se, dentre elas, as com diárias, passagens, locomoção e publicidade.

Conforme disposto nas leis de diretrizes orçamentárias, as receitas são classificadas de acordo com o anexo III da Lei n.º 4.320 de 1964 e suas alterações. As despesas dos orçamentos fiscal e da seguridade social, por sua vez, devem ser discriminadas por unidade orçamentária, detalhada por categoria de programação em seu menor nível, com suas respectivas dotações, especificando a esfera orçamentária, o grupo de natureza de despesa, o identificador de resultado primário¹¹⁸, a modalidade de aplicação¹¹⁹, o identificador de uso¹²⁰ e a fonte de recursos. A esfera orçamentária tem por finalidade identificar se o orçamento é fiscal, da seguridade social ou de investimento das empresas estatais. Os grupos de natureza de despesa constituem agregação de elementos de despesa de mesmas características quanto ao objeto de gasto. O identificador de resultado primário, de caráter indicativo, tem como finalidade auxiliar a apuração do resultado primário previsto na LDO. A modalidade de aplicação indica se os recursos serão aplicados mediante transferência financeira a outras esferas de governo ou a entidades privadas sem fins lucrativos, ou se serão aplicados diretamente pela unidade que dispõe do crédito orçamentário. Por fim, o identificador de uso tem por finalidade indicar se os recursos compõem contrapartida nacional de empréstimos ou de doações, ou se se destinam a outras aplicações. A partir de 1999, a LDO passou a apresentar também a definição de programa, atividade, projeto, operações especiais, unidade orçamentária e subtítulo¹²¹. Destaca-se que essas normatizações cabem de fato à lei complementar prevista no art. 165, § 9º, da Constituição.

¹¹⁸ O identificador de resultado primário passou a ser exigido a partir da LDO de 2001.

¹¹⁹ A modalidade de aplicação foi introduzida a partir da LDO de 1993.

¹²⁰ O identificador de uso passou a constar a partir da LDO de 1997.

¹²¹ As informações apresentadas neste parágrafo e nos dois parágrafos anteriores estão dispostas nas LDO de 1989 a 2009. Vide Lei n.º 7.800 de 1989, artigos 2º, 3º, 4º, 5º, 10, 11, 15, 16, 18, 42 e 45; Lei n.º 8.074 de 1990, artigos 3º, 6º, 11, 12, 15, 21, 36, 37, 42, 48 e 49; Lei n.º 8.211 de 1991, art. 3º, 6º, 10, 11, 12, 14, 21, 33, 34, 37, 43; Lei n.º 8.447 de 1992, art. 4º, 7º, 9º, 13, 14, 22, 31, 43, 45, 46; Lei n.º 8.694 de 1993, art. 4º, 7º, 8º, 10, 11, 16, 20, 25, 34, 51, 52; Lei n.º 8.931 de 1994, art. 4º, 7º, 8º, 10, 15, 19, 25, 34, 52, 53; Lei n.º 9.082 de 1995, art. 4º, 7º, 8º, 12, 16, 22, 34, 37; Lei n.º 9.293 de 1996, art. 3º, 6º, 7º, 11, 17, 22, 23, 44, 50; Lei n.º 9.473 de 1997, art. 3º, 6º, 7º, 8º, 18, 23, 25, 30, 44, 50; Lei n.º 9.692 de 1998, art. 3º, 6º, 7º, 8º, 19, 24, 26, 32, 48, 53; Lei n.º 9.811 de 1999, art. 3º, 4º, 7º, 13, 14, 25, 30, 32, 39, 56, 60; Lei n.º 9.995 de 2000, art. 3º, 4º, 8º, 12, 13, 30, 31,

Parte das informações requisitadas tem por objetivo atender, a partir de 2000, as normas da LRF. Segundo esta Lei, o projeto de lei orçamentária deve apresentar anexo demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes no Anexo de Metas Fiscais; demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, bem como as medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado; e reserva de contingência de acordo com o estabelecido na lei de diretrizes orçamentárias (art. 5º, incisos I, II e III). Ademais, a lei do orçamento deve conter todas as receitas e despesas relativas à dívida pública mobiliária e contratual, sendo as receitas e despesas referentes ao refinanciamento apresentadas em separado, bem como as despesas do Banco Central relativas a pessoal e encargos sociais, custeio administrativo e investimentos (art. 5º, § 1º, § 2º e § 6º). Por fim, a LRF reitera algumas determinações já estabelecidas pela Constituição, como a proibição de consignar na lei orçamentária dotação com finalidade imprecisa ou ilimitada (art. 167, inciso VII, da Constituição e art. 5º, § 4º da LRF); a proibição de consignar dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no Plano Plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão (art. 167, § 1º, da Constituição e art. 5º, § 5º, da LRF); e a compatibilização da LOA com o PPA e com a LDO, e agora com as normas da própria LRF (art. 166, § 3º, inciso I, da Constituição e art. 5º, *caput*, da LRF).

A elaboração da proposta orçamentária, por sua vez, permaneceu como finalidade do Sistema de Planejamento e Orçamento, instituído pelo Decreto-Lei nº. 200 de 1967, e atualmente organizado e disciplinado pela Lei nº. 10.180 de 2001¹²². O sistema vigente é composto por um órgão central, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), por órgãos setoriais, que são as unidades de planejamento e orçamento dos Ministérios, da Advocacia-Geral da União, da Vice-Presidência e da Casa Civil da Presidência da República, e por órgãos específicos vinculados ao órgão central (art. 4º, da Lei nº. 10.180 de 2001). No que tange à elaboração dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos das estatais,

33, 54, 57; Lei nº. 10.266 de 2001, art. 3º, 4º, 8º, 12, 13, 14, 25, 29, 30, 32, 51, 59; Lei nº. 10.524 de 2002, art. 3º, 5º, 10, 29, 30, 31, 70, 72; Lei nº. 10.707 de 2003, art. 4º, 6º, 8º, 12, 27, 28, 30, 75, 82; Lei nº. 10.934 de 2004, art. 4º, 7º, 9º, 13, 29, 30, 32, 78, 85; Lei nº. 11.178 de 2005, art. 5º, 7º, 9º, 13, 30, 31, 33, 82, 89; Lei nº. 11.439 de 2006, art. 5º, 7º, 9º, 13, 31, 32, 34, 82, 92; Lei nº. 11.514 de 2007, art. 6º, 8º, 10, 14, 25, 35, 37, 78, 89; Lei nº. 11.768 de 2008, art. 5º, 7º, 9º, 11, 13, 22, 32, 34, 75, 84; Lei nº. 12.017 de 2009, art. 5º, 7º, 9º, 11, 13, 32, 34, 75, 82.

¹²² Entre 1994 e a promulgação da Lei nº. 10.180 de 2001, o Sistema de Planejamento e Orçamento foi disciplinado sucessivamente por medidas provisórias, sendo a Medida Provisória nº. 480 de 24 de abril de 1994, reeditada 88 vezes, com modificações, até a sua conversão em Lei.

estes estão a cargo de dois órgãos específicos, a SOF e o Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais, ligado à Subsecretaria-Executiva do MPOG, responsáveis, respectivamente, pelos orçamentos fiscal e da seguridade social e pelo orçamento de investimento das estatais (art. 6º e art. 17 do Anexo I do Decreto nº. 7.675 de 2012). Cabe destacar que apesar das mudanças na organização da Presidência da República e dos Ministérios, a SOF, desde sua criação, manteve-se como o órgão responsável por coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração da proposta orçamentária e estabelecer as normas para a elaboração e implementação desses orçamentos, entre outras atribuições¹²³.

A SOF inicia a etapa de elaboração da proposta orçamentária com a definição de todas as instruções para a elaboração da proposta orçamentária, incluídos o cronograma de elaboração, os agentes responsáveis e suas funções, a metodologia para a projeção de receitas e despesas, o detalhamento da proposta setorial, entre outros. O processo segue com i) a definição das diretrizes principais, como os parâmetros macroeconômicos, as metas fiscais, os riscos fiscais e os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, sendo destaque o demonstrativo de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, instituído pela LRF; e ii) a avaliação e aprovação das estimativas de receitas e despesas que compõem as Necessidade de Financiamento do Governo Central (NFGC), parâmetro fundamental para a elaboração da proposta orçamentária. Estes procedimentos são realizados pela SOF em conjunto com a Assessoria Econômica do MPOG, do Ministério da Fazenda, da Casa Civil e os órgãos

¹²³ Como apresentado anteriormente, a SOF foi criada em 1971, pela Portaria nº. 20, como Subsecretaria de Orçamento e Finanças ligada ao Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. Em 1972, foi denominada Secretaria do Orçamento e Finanças, pela Portaria nº. 46, e em 1974, passou a ser vinculada à Secretaria do Planejamento da Presidência da República (Seplan), que assumiu as atribuições do antigo Ministério do Planejamento e Coordenação Geral (Lei nº. 6.036 de 1974). Em 1989, a estrutura da Presidência da República e dos Ministérios foi alterada pela Lei. nº. 7.739. A Seplan foi mantida como órgão ligado à Presidência da República e sua estrutura e atribuições foram ajustadas pelo Decreto nº. 98.356 de 1989. É a partir deste Decreto que a elaboração do orçamento da seguridade social é atribuído a SOF, já responsável pelo orçamento fiscal desde sua criação. Com a nova estruturação da administração direta, promovida pelo Governo Collor, através da Lei nº. 8.028 de 1990, a Seplan foi transformada em Secretaria Nacional de Planejamento, vinculada ao Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. A SOF passou a ser denominada Departamento de Orçamentos da União, vinculada a Secretaria Nacional de Planejamento, e mantida suas atribuições (art. 2º, inciso II, art. 17 e art. 19 do Anexo I do Decreto nº. 80 de 1991). Em 1992, a estrutura da administração direta foi novamente modificada pela Medida Provisória nº 309 de 1992, convertida na Lei nº. 8.490 de 1992. A Seplan foi recriada como órgão da Presidência da República e a SOF passou a ser denominada Secretaria de Orçamento Federal, denominação mantida até os dias atuais (art. 4º da Lei nº. 8.490 de 1992). Em 1995, o Governo Fernando Henrique Cardoso reestruturou a administração direta, com a Medida Provisória nº. 813, posteriormente reeditada 43 vezes até a conversão na Lei nº. 9.649 de 1998, e criou o Ministério do Planejamento e Orçamento. Em 1999, o Ministério passou a ter o nome de Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Medida Provisória nº. 1.795 de 1999), que foi mantido com a Lei da Nova Organização da Presidência da República e Ministérios (Lei nº 10.683 de 2003). Assim, desde 1995, a SOF passou a pertencer ao Ministério do Planejamento, como órgão específico responsável pela proposta orçamentária (art. 2º, inciso III, e art. 11 do Anexo I do Decreto nº. 1.792 de 1996; art. 2º, inciso II, e art. 13 do Anexo I do Decreto nº. 3.224 de 1999 e sucessivos decretos até o Decreto nº. 7.675 de 2012, art. 2º, inciso II, e art. 17 do Anexo I).

setoriais. Estimadas a NFGC, a SOF, com respaldo da Casa Civil, estabelece os limites monetários para cada órgão setorial, que por sua vez os repassam para as suas unidades orçamentárias. Os órgãos setoriais e as unidades orçamentárias elaboram suas propostas de despesa e as encaminham para a SOF por meio do Sidor¹²⁴. A SOF analisa, ajusta aos parâmetros estabelecidos e define as propostas setoriais, que juntamente com as propostas dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, elaboradas de acordo com o disposto na LDO, recebem a indicação das fontes de recursos, são consolidadas e compatibilizadas com a Constituição Federal, o PPA, a LDO e a LRF. A proposta orçamentária é finalizada com a preparação da mensagem presidencial, o que envolve vários órgãos do Executivo sob a coordenação da SOF e da Casa Civil (GIACOMONI, 2010, p. 245-247).

Formulada a proposta orçamentária, o Presidente da República deve encaminhá-la ao Congresso Nacional¹²⁵, o que inicia a segunda etapa do processo orçamentário. A tramitação do projeto de lei do orçamento segue os mesmos caminhos do PPA e da LDO: deve ser apreciada pela CMO, a qual deve receber e emitir parecer sobre as emendas a serem apreciadas na forma regimental pelo plenário das duas casas legislativas (art. 166, *caput*, § 1º, inciso I, e § 2º da Constituição); ainda na etapa de apreciação do projeto de lei, o Presidente da República pode propor modificações (art.166, § 5º, da Constituição); e seu trâmite segue as demais normas relativas ao processo legislativo, no que tange à sanção presidencial, ao veto e à apreciação do veto (art.166, § 7º).

Na CMO, a apreciação do projeto de lei orçamentária ocorre em quatro etapas resultando em quatro pareceres¹²⁶ (Resolução do Congresso Nacional nº. 1 de 2006): o parecer da receita, o parecer preliminar, os pareceres setoriais e o parecer final. O parecer da receita, elaborado pelo relator da receita, é resultado da apreciação das estimativas de receita apresentadas no projeto de lei, incluídas as possíveis reestimativas de receita. Assim, este parecer estabelece antes mesmo da apresentação das emendas o montante de recursos disponíveis para serem alocados entre as diferentes modalidades de emendas^{127,128}. O parecer preliminar é elaborado

¹²⁴ Sistema Integrado de Dados Orçamentários. Em 2009, o MPOG iniciou a implantação do SIOP, Sistema de Planejamento e Orçamento, que no futuro deve substituir o Sidor.

¹²⁵ A LOA, a LDO e o PPA são leis de iniciativa exclusiva do Presidente da República (art. 84, inciso XXIII da Constituição).

¹²⁶ Os pareceres correspondem aos relatórios produzidos e aprovados na comissão ou subcomissão que o apreciou.

¹²⁷ São três as modalidades de emenda definidas pela Resolução nº. 1 de 2006-CN: emendas individuais, emendas de comissão, apresentadas pelas comissões permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, e emendas de bancada estadual, relativas a matérias de interesse de cada Estado ou Distrito Federal.

pelo relator-geral e determina os limites para cada tipo de emenda, bem como as condições, restrições e limites a serem obedecidos pelos relatores setoriais e pelo relator-geral para remanejamento e cancelamento de dotações, dentre outras diretrizes. Os pareceres setoriais, elaborados pelos relatores de cada área temática, emitem a avaliação do relator sobre cada emenda apresentada. Por fim, o parecer final, de responsabilidade do relator-geral, consolida os pareceres setoriais e segue para discussão e votação no plenário do Congresso Nacional.

As diretrizes estabelecidas no parecer preliminar, bem como as emendas incluídas no parecer final devem atender aos limites impostos pela Constituição de 1988. De acordo com a Carta Magna, as emendas ao orçamento podem ser aprovadas somente se forem compatíveis com o PPA e a LDO e indicarem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa e os relacionados com erros ou omissões, ou com os dispositivos do texto do projeto de lei. Cabe destacar que as despesas destinadas a dotações para pessoal e seus encargos, serviço da dívida e transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal não podem ser anuladas pelos parlamentares (art. 166, § 3º). Embora estas regras restrinjam o escopo do projeto passível de alteração¹²⁹, em comparação ao período militar, propiciam uma efetiva participação do Legislativo no processo orçamentário¹³⁰.

Novamente, na ausência da lei complementar prevista pelo art. 165, § 9º, da Constituição, os prazos para a elaboração e votação do projeto de lei orçamentária estão sendo determinados pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. De acordo com o art. 35, § 2º, inciso III, o projeto de lei de orçamentária deve ser encaminhado para o Congresso até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro, 31 de agosto, e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa, em 22 de dezembro. Contudo, diferentemente do que ocorre com a LDO, o Legislativo pode entrar em recesso sem que o projeto da LOA seja aprovado. E, também de modo distinto ao que ocorria no processo orçamentário do período militar, o projeto não é considerado aprovado, caso o prazo de votação não seja cumprido. O resultado é que o governo pode iniciar o exercício financeiro sem que haja um orçamento

¹²⁸ Antes da Resolução nº. 1 de 2006-CN, as reestimativas de receita estavam a cargo do relator geral e eram apreciadas no relatório final juntamente com as emendas à despesa.

¹²⁹ As regras para emendas parlamentares ao orçamento estabelecidas pela Constituição representam um meio termo entre a permissividade presente na Constituição de 1946, que não impunha limites às emendas, e a virtual proibição estabelecida pela Constituição de 1967.

¹³⁰ A possibilidade de incluir despesas na lei orçamentária criou um espaço de disputas políticas dentro do próprio Legislativo e entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo que será analisado ao final desta seção, quando será feito um balanço deste processo orçamentário.

aprovado. E, de fato, esta tem sido a regra desde a promulgação da Constituição de 1988. Apenas nos anos de 1998 e 2009, o governo iniciou o exercício financeiro com o orçamento sancionado, respectivamente, pelas Leis nº. 9.598, de 30 de dezembro de 1997, e nº. 11.897 de 30 de dezembro de 2008. Nos demais anos, a aprovação ocorreu ao longo do exercício financeiro, em geral no primeiro trimestre. A exceção marcante foi o orçamento de 1994, cuja Lei foi promulgada somente em 09 de novembro.

Nestes casos, para não paralisar as ações do governo, que não podem ser realizadas sem dotação orçamentária aprovada, foi incluído na LDO dispositivo que autoriza a execução da despesa¹³¹. O tipo de despesa e os valores autorizados variam a cada LDO, mas, de modo geral, entre 1989 e 1999, as autorizações limitavam a execução a um doze avos a cada mês, do montante previsto no projeto, e a partir de 2000, a autorização passou a ser relacionada ao tipo de despesa. Especificamente, as LDO de 1989 a 1994 autorizaram a realização de despesas com custeio, pessoal e encargos e serviço da dívida no limite de um doze avos do total de cada dotação até que o projeto fosse encaminhado para sanção¹³². A LDO de 1993 foi alterada pela Lei nº. 8.928, de 10 de agosto de 1994, e tornou-se menos restritiva, ao autorizar a execução das despesas com pessoal e encargos, benefícios previdenciários, despesas de operacionalização do SUS, serviço da dívida, bolsa de estudos, entre outras no montante necessário. A partir da LDO de 1995, foram excluídas do limite de um doze avos as despesas com pessoal e encargos, benefícios previdenciários, despesas de operacionalização do SUS, serviço da dívida, bolsa de estudos, despesas financiadas com recursos externos e doações, as operações oficiais de créditos, pagamento de abono salarial com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador, crédito para a reforma agrária, as despesas do sistema nacional de defesa civil, os pagamentos de benefícios de prestação continuada, entre outros. Embora o leque de despesas autorizadas tenha sido ampliado, o período autorizado foi reduzido. A LDO de 1996 autorizou a realização dessas despesas apenas nos três primeiros meses do exercício financeiro, e as LDO de 1997 e 1998 apenas para o primeiro mês. No ano seguinte, a LDO autorizou a execução das despesas na razão de dois doze avos até que o projeto fosse sancionado, excetuadas as despesas mencionadas acima e as transferências constitucionais e legais a Estados e Municípios. Na LDO de 2000 a autorização não limitou montante nem estabeleceu prazo, mas delimitou a execução apenas das despesas com pessoal e encargos,

¹³¹ Se por um lado a autorização contida na LDO garante o funcionamento da máquina pública, por outro gera incentivo para o atraso na apreciação e votação da LOA. Ademais, a solução não é prevista na Constituição, o que coloca em dúvida a sua legalidade (GIACOMONI, 2010, p. 287).

¹³² Nas LDO de 1990 e 1992, os investimentos em andamento também foram incluídos na autorização.

benefícios previdenciários e de prestação continuada, pagamento da dívida e transferências constitucionais e legais a Estados e Municípios. Esse padrão de autorização foi mantido nas leis seguintes, que ampliaram a lista de despesas autorizadas para incluir as despesas do SUS, o pagamento de bolsa de estudos, o pagamento de estagiários e contratações temporárias, despesas com o processo eleitoral, quando fosse o caso, outras despesas de caráter inadiável, estas últimas à razão de um doze avos mensais, entre outras¹³³. Apesar das autorizações assegurarem a não paralização do governo e terem sido ampliados nos últimos anos, a não aprovação do orçamento no prazo instituído representa restrição a ações públicas, pois novos projetos não podem ser iniciados, nem as despesas de capital executadas.

Em relação à rejeição da proposta orçamentária, a Constituição admite esta possibilidade ao estabelecer no art. 166, §8º, que os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa. No entanto, deve-se ressaltar o inconveniente desta situação uma vez que não é possível elaborar outro orçamento para o mesmo exercício financeiro, devendo as despesas serem autorizadas caso a caso, por meio de leis de abertura de créditos especiais (SILVA, 2002, p. 724).

A execução orçamentária, terceira etapa do processo orçamentário, inicia-se após a promulgação da Lei do Orçamento, com o decreto de programação orçamentária e financeira. Até 1999 esta programação estava fundamentada nas mesmas normas vigentes para o processo orçamentário anterior, a saber, a Lei nº. 4.320 de 1964 e o art. 72 do Decreto-Lei nº. 200 de 1967. Assim, segundo o disposto no art. 47 da Lei nº. 4.320 de 1964, o Poder Executivo, imediatamente após a promulgação da Lei do Orçamento, deveria estabelecer cotas trimestrais para a despesa que cada unidade orçamentária ficava autorizada a utilizar, observados os limites autorizados. Ademais, as cotas fixadas tinham por objetivo assegurar às unidades orçamentárias a soma de recursos em tempo hábil, deveriam manter, durante o exercício e dentro do possível, o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, e

¹³³ Vide Lei nº. 7.800 de 1989, art. 50, parágrafo único; Lei nº. 8.074 de 1990, art. 53; Lei nº. 8.211 de 1991, art. 48, § 1º; Lei nº. 8.447 de 1992, art. 55; Lei nº. 8.694 de 1993, art. 65; Lei nº. 8.931 de 1994, art. 64; Lei nº. 9.082 de 1995, art. 49; Lei nº. 9.293 de 1996, art. 53; Lei nº. 9.473 de 1997, art. 63; Lei nº. 9.692 de 1998, art. 72; Lei nº. 9.811 de 1999, art. 84; Lei nº. 9.995 de 2000, art. 81; Lei nº. 10.266 de 2001, art. 78; Lei nº. 10.524 de 2002, art. 65; Lei nº. 10.707 de 2003, art. 68; Lei nº. 10.934 de 2004, art. 70; Lei nº. 11.178 de 2005, art. 74; Lei nº. 11.439 de 2006, art. 75; Lei nº. 11.514 de 2007, art. 72; Lei nº. 11.768 de 2008, art. 69; Lei nº. 12.017 de 2009, art. 68.

poderiam ser alteradas ao longo do exercício financeiro (art. 48 e art. 50 da Lei nº. 4.320 de 1964). Em 1998 e 1999, a programação passou a estabelecer cotas bimestrais de desembolso financeiro, seguindo o disposto no art. 59 da LDO de 1997 (Lei nº. 9.473) e no art. 66 da LDO de 1998 (Lei nº. 9.692), e para o exercício financeiro de 2000, as cotas passaram a ser mensais, em virtude do art. 77 da LDO de 1999 (Lei nº. 9.811). Em 2000, a programação orçamentária e financeira foi disciplinada pela LRF. De acordo com esta Lei Complementar, o Poder Executivo, até trinta dias após a publicação dos orçamentos, deve estabelecer a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso (art. 8º).

Além de estabelecer a programação mensal de desembolso, a LRF normatizou o chamado contingenciamento das despesas. Até então, os cortes nos gastos eram realizados através de decretos fundamentados no art. 84 da Constituição, no art. 48, alínea b, da Lei nº. 4.320 de 1964 e no art. 72 do Decreto-Lei nº. 200 de 1967. Estes decretos limitavam o empenho de determinados grupos de despesa e eram restritos à esfera executiva, pois não havia base legal para cortes de despesa dos Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público, dada sua autonomia administrativa. A partir de 2000, o contingenciamento, denominado limitação de empenho e movimentação financeira¹³⁴, passou a ser obrigatório sempre que a realização da receita não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais. A verificação deve ocorrer no fim de cada bimestre e, se constatada a possibilidade de não cumprimento das metas, a limitação de empenho e movimentação financeira deve ser realizada, segundo os critérios fixados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, e o corte abrange todos os Poderes e o Ministério Público (art. 9º da LRF)¹³⁵. Destaca-se que a limitação de empenho em face da possibilidade de não cumprimento das metas de resultado primário também estava presente na LDO de 1999 (art. 18, § 1º, da Lei nº. 9.811 de 1999). De acordo com as LDO, o montante a ser limitado é estabelecido pelo Poder Executivo e calculado sobre o valor das dotações constantes na LOA,

¹³⁴ Ao limitar o empenho e a movimentação financeira, a LRF impõe limites tanto para a execução orçamentária quanto para a execução financeira. A Lei nº. 4.320 de 1964 não deixava esta distinção clara, o que dava margem para o contingenciamento na “boca do caixa”, ou seja, a despesa era empenhada e liquidada, mas o seu pagamento era adiado. Este recurso foi muito utilizado no período inflacionário como forma de manter o equilíbrio entre receitas e despesas, uma vez que as receitas eram indexadas e as despesas não. A partir de 2002, a LDO passou a conceituar execução orçamentária e execução financeira, sendo a primeira correspondente ao empenho e liquidação da despesa, inclusive inscrição em restos a pagar, e a segunda definida como o pagamento da despesa, inclusive restos a pagar já inscritos (art. 86, § 1º, da Lei nº. 10.524 de 2002, e LDO posteriores).

¹³⁵ Os Poderes e o Ministério Público devem promover o contingenciamento necessário para assegurar o cumprimento das metas. O § 3º, do art. 9º, da LRF autorizava o Executivo a limitar os empenhos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, caso estes não o fizessem no prazo estabelecido. No entanto, o por meio da ADIN 2.238-5, o STF julgou este dispositivo inconstitucional.

excluídas as despesas de caráter obrigatório constitucional e legal, as dotações referentes às atividades dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público e demais despesas mencionadas¹³⁶.

A programação orçamentária e financeira é realizada pela Secretaria do Tesouro Nacional, atribuição mantida desde sua criação, em 1986, apesar das sucessivas mudanças na organização da administração direta. Como órgão central do Sistema de Administração Financeira e Contabilidade, além de elaborar a programação financeira mensal e anual do Tesouro, também compete à STN acompanhar, sistematizar e padronizar a execução da despesa pública; gerenciar a conta única do Tesouro; formular a política de financiamento da despesa pública; zelar pelo equilíbrio financeiro do Tesouro Nacional; gerir a dívida pública federal interna e externa e administrar as operações de crédito; estabelecer normas e procedimentos para o adequado registro contábil da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, bem como manter os sistemas de informação que permitam realizar esta contabilidade; elaborar os Balanços Gerais da União; e consolidar os balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com vistas à elaboração do Balanço do Setor Público Nacional (art. 12 e art. 18 da Lei nº. 10.180 de 2001 e art. 21 do Decreto nº. 7.482 de 2011)¹³⁷.

O efetivo dispêndio dos recursos ocorre de acordo com os três estágios estabelecidos pela Lei nº. 4320 de 1964: empenho, liquidação e pagamento, mantida a figura dos Restos a Pagar, quando a liquidação e/ou o pagamento ocorrem após o encerramento do exercício financeiro. Como não houve alteração do disposto nesta Lei ao longo do período analisado, têm-se as mesmas definições e requisitos do processo orçamentário do período militar para cada um dos

¹³⁶ Vide Lei nº. 9.811 de 1999, art. 18, § 1º; Lei nº. 9.995 de 2000, art. 70, § 2º; Lei nº. 10.266 de 2001, art. 67; Lei nº. 10.524 de 2002, art. 67; Lei nº. 10.707 de 2003, art. 70; Lei nº. 10.934 de 2004, art. 72; Lei nº. 11.178 de 2005, art. 76; Lei nº. 11.439 de 2006, art. 77; Lei nº. 11.514 de 2007, art. 74; Lei nº. 11.768 de 2008, art. 71; Lei nº. 12.017 de 2009, art. 70.

¹³⁷ Em 1990, na reforma promovida pelo Governo Collor, a STN foi denominada Departamento do Tesouro Nacional, ligado à Secretaria da Fazenda Nacional, órgão do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (Lei nº. 8.028 de 1990). Em 1992, voltou a se chamar Secretaria do Tesouro Nacional, com a Lei nº. 8.490, ligada ao Ministério da Fazenda, situação mantida apesar das mudanças posteriores na organização da Presidência da República e dos Ministérios, através da Medida Provisória nº. 813, e suas reedições até a conversão na Lei nº. 9.649 de 1998, e através da Lei nº 10.683 de 2003. Em todo o período, a STN permaneceu como órgão central do Sistema de Administração e Contabilidade, embora este sistema tenha sofrido mudanças, e suas atribuições nas áreas de administração financeira, programação e contabilidade, citadas acima, foram mantidas (Decretos nº. 80 de 1991; nº. 1.745 de 1995; nº. 3.366 de 2000 e posteriores decretos até o atual Decreto nº. 7.482 de 2011). No que diz respeito às funções de auditoria e fiscalização, atribuídas à STN como órgão central do Sistema de Controle Interno pelos Decretos nº. 92.452 e nº. 93.874 de 1986, estas foram transferidas para a Secretaria de Controle Federal, em 1994 (Medida Provisória nº. 480 de 1994, reedita 88 vezes com modificações, até a sua conversão na Lei nº. 10.180 de 2001).

três estágios. A LRF, por sua vez, impôs condições prévias ao empenho e licitação de novas despesas, criadas ou aumentadas pela ação governamental: estas só podem ser realizadas se devidamente acompanhadas de estimativa do seu impacto orçamentário-financeiro e de declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o PPA e com a LDO (art. 16). Caso a despesa seja obrigatória de caráter continuado, ou seja, despesa corrente determinada legalmente com execução por um período superior a dois exercícios financeiros, é necessário, além da estimativa de impacto orçamentário-financeiro, demonstrar a origem dos recursos para o seu custeio e comprovar que a mesma não afetará os resultados definidos no Anexo de Metas Fiscais (art. 17).

Em relação à receita, as normas para sua execução são dadas pelo Código Tributário Nacional (Lei n.º. 5.172 de 1966) e pela Lei n.º. 4.320 de 1964. Deste modo, em termos legais, também não há distinção em relação ao processo orçamentário anterior, particularmente em relação ao lançamento, à arrecadação e à inscrição em dívida ativa. No entanto, em termos administrativos, os procedimentos para execução da receita e também para a execução da despesa são substancialmente diferentes.

Até 1986, existiam cerca de 12 mil contas bancárias do governo federal, movimentadas por mais de quatro mil gestores, nas quais era frequente verificar elevados saldos médios em algumas contas, mesmo no período de alta inflação, e posições deficitárias em outras, em clara subutilização dos recursos públicos (FERREIRA, 2006, p.99). Esta situação, cuja dimensão só foi conhecida *a posteriori*, foi alterada com a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional pelo Decreto n.º. 93.872 de 1986. De acordo com este Decreto, a realização da receita e da despesa da União deve ser feita por via bancária, em observância estrita ao princípio da unidade de caixa, como disposto pelo art. 56 da Lei n.º. 4.320 de 1964, e todas as receitas arrecadadas devem ser obrigatoriamente recolhidas à conta do Tesouro Nacional no Banco do Brasil (art. 1º e art. 2º do Decreto n.º. 93.872 de 1986). Além da unificação dos recursos de caixa, a administração financeira tanto da execução das receitas quanto das despesas também foi centralizada e controlada eletronicamente pela STN, através do SIAFI. Criado em janeiro de 1987 e implantado em fins da década de 1980 e início dos anos 1990, o SIAFI integrou os sistemas de orçamento, execução financeira e contabilidade, pondo fim aos diferentes critérios e conceitos adotados pelos órgãos executores da despesa, que dificultavam a consolidação e a padronização das informações, bem como gerando informações viáveis

para fins gerenciais ao eliminar a defasagem existente entre o encerramento do mês e o levantamento das demonstrações orçamentárias, financeiras e patrimoniais, que no sistema anterior era de pelo menos 45 dias (CASTRO, 2008, p. 101; STN, 1996).

O mecanismo de créditos adicionais como forma de retificar e alterar o orçamento não apresentou mudanças significativas com a Constituição de 1988 e a recepção da Lei nº. 4.320 de 1964. Quanto à forma como os projetos de lei de créditos adicionais devem ser elaborados, a LDO passou a discipliná-la. Deste modo, os créditos adicionais, definidos pela Lei nº. 4.320 de 1964 como autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na lei orçamentária (art. 40), são classificados em suplementares, especiais e extraordinários, destinados, respectivamente, a reforço de dotação orçamentária, a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica e a despesas urgentes e imprevistas (art. 41 da referida Lei).

Os créditos suplementares e especiais devem ser autorizados por lei¹³⁸ e abertos por decreto do Poder Executivo, sendo vedada sua abertura sem indicação dos recursos correspondentes (art. 42 da Lei nº. 4.320 e art. 167, inciso V, da Constituição). A abertura de créditos suplementares, por sua vez, pode constar na própria Lei do Orçamento (art. 165, § 8º, da Constituição). Esta prerrogativa, utilizada durante todo o período militar, também foi exercida em todas as leis orçamentárias do período democrático. No entanto, enquanto no passado as autorizações podiam ser vistas como um cheque em branco assinado pelo Congresso Nacional a favor do Executivo, pois consistiam em aprovar um limite para a abertura de créditos suplementares como percentual da receita tributária ou da despesa autorizada com poucos condicionantes, as autorizações atuais não são tão genéricas assim. Os limites autorizados variam de acordo com a fonte do recurso, o tipo de despesa e o orçamento a que se refere. A título de exemplo, os limites para a abertura de crédito suplementar por subprojeto ou subatividade à conta de anulação parcial de dotações orçamentárias ou da reserva de contingência ficaram em torno de 20%, na década de 1990, e 10%, na década de 2000, para os orçamentos fiscal e da seguridade social. Limites também são especificados para as seguintes rubricas de despesa destes orçamentos: investimentos, inversões financeiras, outras despesas

¹³⁸ No Congresso Nacional, os projetos de lei de créditos adicionais são apreciados pela CMO (art. 166 da Constituição).

correntes, despesas de pessoal e despesas com juros e amortizações da dívida¹³⁹. Para as despesas à conta do excesso de arrecadação com transferências constitucionais a Estados e Municípios, transferências aos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste e ao Fundo de Amparo ao Trabalhador, o limite autorizado coincide com o montante arrecadado em excesso para todo o período¹⁴⁰. No caso do orçamento de investimento das estatais, os tetos autorizados eram de 20% na maior parte das leis orçamentárias da década de 1990 e de 10%, à conta de recursos adicionais ou anulação parcial de dotações orçamentárias por empresa, nas leis orçamentárias da década de 2000¹⁴¹. Destaca-se que, a partir de 2001, as autorizações para os orçamentos fiscal e da seguridade social tornaram-se ainda mais específicas.

Os recursos disponíveis para a abertura tanto de créditos suplementares quanto de créditos especiais são os definidos pela Lei n.º. 4.320 de 1964, oriundos de superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; de excesso de arrecadação; de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei; e do produto de operações de crédito autorizadas (art. 43, *caput*, §§ 1º e 3º). A vigência dos créditos especiais não foi alterada pela Constituição de 1988: os créditos vigoram no exercício em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses do exercício, caso em que, reabertos nos limites dos seus saldos, são incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente (art. 167, § 2º).

¹³⁹ Vide Lei n.º. 7.715 de 1989, art. 4º, incisos III, V e VI; Lei n.º. 7.999 de 1990, art. 11, incisos I, III, IV e V; Lei n.º. 8.175 de 1991, art. 6º, incisos I, III e IV; Lei n.º. 8.409 de 1992, art. 6º, incisos I, III e V; Lei n.º. 8.652 de 1993, art. 6º, incisos I e III; Lei n.º. 8.933 de 1994, art. 6º; Lei n.º. 8.980 de 1995, art. 6º, incisos I e III; Lei n.º. 9.275 de 1996, art. 6º; Lei n.º. 9.438 de 1997, art. 6º; Lei n.º. 9.598 de 1997, art. 6º; Lei n.º. 9.789 de 1999, art. 6º; Lei n.º. 9.969 de 2000, art. 6º; Lei n.º. 10.171 de 2001, art. 6º; Lei n.º. 10.407 de 2002, art. 4º; Lei n.º. 10.640 de 2003, art. 4º; Lei n.º. 10.837 de 2004, art. 4º; Lei n.º. 11.100 de 2005, art. 4º; Lei n.º. 11.306 de 2006, art. 4º; Lei n.º. 11.451 de 2007, art. 4º; Lei n.º. 11.647 de 2008, art. 4º; Lei n.º. 11.897 de 2008, art. 4º; Lei n.º. 12.214 de 2010, art. 4º.

¹⁴⁰ Vide Lei n.º. 7.715 de 1989, art. 4º, inciso IV; Lei n.º. 7.999 de 1990, art. 11, inciso II; Lei n.º. 8.175 de 1991, art. 6º, inciso II; Lei n.º. 8.409 de 1992, art. 6º, inciso IV; Lei n.º. 8.652 de 1993, art. 7º; Lei n.º. 8.933 de 1994, art. 7º; Lei n.º. 8.980 de 1995, art. 7º; Lei n.º. 9.275 de 1996, art. 7º; Lei n.º. 9.438 de 1997, art. 7º; Lei n.º. 9.598 de 1997, art. 7º; Lei n.º. 9.789 de 1999, art. 7º; Lei n.º. 9.969 de 2000, art. 8º; Lei n.º. 10.171 de 2001, art. 7º; Lei n.º. 10.407 de 2002, art. 5º; Lei n.º. 10.640 de 2003, art. 5º; Lei n.º. 10.837 de 2004, art. 5º; Lei n.º. 11.100 de 2005, art. 5º; Lei n.º. 11.306 de 2006, art. 5º; Lei n.º. 11.451 de 2007, art. 5º; Lei n.º. 11.647 de 2008, art. 5º; Lei n.º. 11.897 de 2008, art. 5º; Lei n.º. 12.214 de 2010, art. 5º.

¹⁴¹ Vide Lei n.º. 7.999 de 1990, art. 17; Lei n.º. 8.175 de 1991, art. 11; Lei n.º. 8.409 de 1992, art. 11; Lei n.º. 8.652 de 1993, art. 12; Lei n.º. 8.933 de 1994, art. 11; Lei n.º. 8.980 de 1995, art. 11º; Lei n.º. 9.275 de 1996, art. 11º; Lei n.º. 9.438 de 1997, art. 11º; Lei n.º. 9.598 de 1997, art. 11º; Lei n.º. 9.789 de 1999, art. 12, inciso I; Lei n.º. 9.969 de 2000, art. 12, inciso I; Lei n.º. 10.171 de 2001, art. 11, inciso I; Lei n.º. 10.407 de 2002, art. 9º, inciso I; Lei n.º. 10.640 de 2003, art. 8º, inciso I; Lei n.º. 10.837 de 2004, art. 8º, inciso I; Lei n.º. 11.100 de 2005, art. 8º, inciso I; Lei n.º. 11.306 de 2006, art. 8º, inciso I; Lei n.º. 11.451 de 2007, art. 8º, inciso I; Lei n.º. 11.647 de 2008, art. 8º, inciso I; Lei n.º. 11.897 de 2008, art. 8º, inciso I; Lei n.º. 12.214 de 2010, art. 8º, inciso I.

Quanto à abertura de créditos extraordinários duas alterações em relação à sistemática anterior são identificadas. De acordo com o disposto no art. 167, § 3º, da Constituição, os créditos extraordinários só podem ser abertos para “[...] atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.”. Entende-se, assim, que a nova redação dada ao dispositivo coloca os casos de guerra, comoção interna ou calamidade pública como exemplos para a abertura de créditos extraordinários e não como as únicas situações em que sua abertura é admitida (GIACOMONI, 2010, p. 330). A segunda modificação está na forma como a abertura dos créditos é realizada. Antes feita por decreto do Poder Executivo, a abertura agora é realizada por meio de medida provisória (art. 62 da Constituição). A principal diferença entre esses dois instrumentos está no fato da medida provisória perder a sua eficácia caso não seja transformada em lei pelo Congresso Nacional no prazo de sessenta dias (art. 62, § 3º), enquanto que o decreto é válido até que seja revogado. Não há necessidade de se indicar os recursos para as despesas autorizadas por esse tipo de crédito, mas a importância aberta no exercício deve ser deduzida dos recursos provenientes de excesso de arrecadação no cálculo dos recursos utilizáveis dessa fonte (art. 43, § 4º, da Lei nº. 4.320). A vigência dos créditos extraordinários também segue o disposto no art. 167, § 2º, da Constituição: são válidos no exercício em que são autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses do exercício, caso em que, reabertos nos limites dos seus saldos, são incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

De acordo com as Leis de Diretrizes Orçamentárias promulgadas no período 1989-2009, os projetos de lei de créditos adicionais devem ser apresentados na forma e com o detalhamento constantes na lei orçamentária anual, acompanhados de exposição de motivos que os justifiquem e que indiquem as consequências dos cancelamentos de dotações, quando for o caso. Além disso, a partir de 1991, é imposta uma data limite para o encaminhamento dos projetos ao Congresso Nacional, que varia de acordo com a LDO anual. A partir de 1997, as normas relativas aos créditos adicionais passaram a apresentar maior especificidade: por exemplo, cada projeto de lei foi restrito a um único tipo de crédito adicional, créditos adicionais destinados a pagamento de despesas com pessoal e encargos devem ser encaminhados em projetos de lei específicos e os créditos aprovados pelo Congresso Nacional

em lei específica são considerados automaticamente abertos com a sanção e publicação da respectiva lei¹⁴².

As regras fiscais, que impõem limites ao déficit público e/ou à dívida pública, bem como às operações de crédito que o governo está habilitado a realizar, apresentam-se como outra distinção do processo orçamentário atual. Como discutido na seção anterior, o arranjo institucional do período militar não limitava o montante da dívida pública ou do déficit orçamentário e tampouco restringia as operações de crédito interno¹⁴³ e externo do governo, particularmente a emissão de títulos da dívida mobiliária federal.

O primeiro passo para a mudança deste quadro foi dado em meados da década de 1980, em meio ao processo de reordenamento das finanças governamentais. O Decreto-Lei n°. 2.376 de 1987 restringiu o aumento da dívida mobiliária interna federal à cobertura do déficit do Orçamento Geral da União, mediante autorização legislativa, e ao pagamento da parcela do serviço da dívida não incluída no OGU (art. 1º). A Constituição de 1988 ampliou o controle parlamentar ao atribuir ao Congresso Nacional a prerrogativa para dispor sobre o montante da dívida mobiliária federal (art. 48, inciso XIV) e ao atribuir ao Senado Federal a competência privativa para autorizar operações externa de natureza financeira de interesse da União; fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada; dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno; e dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno (art. 52, incisos V, VI, VII e VIII)¹⁴⁴. Além disso, impôs limite às operações de crédito, ao restringi-las ao montante da despesa de capital (art. 167, inciso III), e proibiu o Banco Central de financiar, direta ou indiretamente, o Tesouro Nacional e demais órgão ou entidades que não sejam instituições financeiras (art. 164, § 1º), algo recorrente no processo orçamentário anterior. A LRF, por sua vez, avançou na instituição

¹⁴² Vide Lei n°. 7.800 de 1989, art. 47º; Lei n°. 8.074 de 1990, art. 40; Lei n°. 8.211 de 1991, art. 39 e art. 49, § 5º; Lei n°. 8.447 de 1992, art. 10 e art. 52; Lei n°. 8.694 de 1993, art. 12 e art. 60; Lei n°. 8.931 de 1994, art. 11 e art. 59; Lei n°. 9.082 de 1995, art. 9º e art. 44; Lei n°. 9.293 de 1996, art. 8º e art. 48; Lei n°. 9.473 de 1997, art. 11 e art. 59; Lei n°. 9.692 de 1998, art. 12 e art. 67; Lei n°. 9.811 de 1999, art. 17 e art. 79; Lei n°. 9.995 de 2000, art. 42 e art. 77; Lei n°. 10.266 de 2001, art. 40; Lei n°. 10.524 de 2002, art. 61; Lei n°. 10.707 de 2003, art. 63; Lei n°. 10.934 de 2004, art. 65; Lei n°. 11.178 de 2005, art. 63; Lei n°. 11.439 de 2006, art. 63; Lei n°. 11.514 de 2007, art. 61; Lei n°. 11.768 de 2008, art. 57; Lei n°. 12.017 de 2009, art. 56.

¹⁴³ A exceção eram as operações de crédito por antecipação de receita, limitadas pela Constituição a 25% da receita estimada para o exercício financeiro, conforme exposto anteriormente.

¹⁴⁴ Estas atribuições do Senado também se estendem aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, com exceção do inciso VIII. Dado que o escopo deste trabalho é o governo federal, as normas relativas aos demais entes não serão abordadas nesta seção.

das regras fiscais ao estabelecer metas para o resultado primário e nominal e mecanismos para o seu cumprimento (art.4º, § 1º; art. 9º e art. 59, inciso I) e ao determinar que o Presidente da República enviasse ao Congresso Nacional proposta de limite global para a dívida mobiliária federal e ao Senado Federal proposta de limite global para a dívida consolidada e proposta de limites e condições para operações de crédito interno e externo e concessão de garantias, todas no prazo de 90 dias, cumprindo assim o estabelecido na Constituição. Até então o Senado Federal havia regulamentado apenas os limites e as condições para operações de crédito e concessões de garantia. Tais propostas foram enviadas, porém as referentes aos limites da dívida consolidada e da dívida mobiliária ainda encontram-se em fase de tramitação no Legislativo, como será detalhado adiante. Deste modo, a aprovação destes limites, bem como a promulgação da lei complementar prevista no art. 165, § 9º, da Constituição, são os pontos principais que faltam para completar o arcabouço orçamentário instituído pela Constituição de 1998.

No que diz respeito aos limites para o déficit orçamentário, não há dispositivo sobre a matéria na Constituição. E diante da ausência da lei complementar prevista no art. 163, que disporia sobre finanças públicas, observa-se que entre 1988 e 1998 não havia restrição legal ao déficit orçamentário¹⁴⁵. Apenas em 1999, no âmbito do acordo entre o Brasil e o FMI firmado em 1998, na tentativa de prevenir uma crise cambial, e revisado e renovado posteriormente até 2004, é que foi estabelecida na LDO meta de superávit primário a ser observada tanto na elaboração quanto na aprovação do orçamento, e obtida na execução dos orçamentos fiscais, da seguridade social e de investimento das estatais (art. 18 da Lei nº. 9.811 de 1999). Em 2000, com a promulgação da LRF, as metas de resultado primário e nominal foram normatizadas. De acordo com a Lei Complementar, as metas devem ser estabelecidas a cada ano no Anexo de Metas Fiscais constante na LDO (art. 4º, § 1º). Como forma de garantir o seu cumprimento, a LRF regulamentou a limitação de empenho e movimentação financeira, como apresentado anteriormente, a ser aplicada preventivamente sempre que verificado, ao final de cada bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas estabelecidas (art. 9º). A fiscalização e a divulgação dos resultados obtidos são outros dispositivos incluídos na Lei para assegurar a realização da meta. A fiscalização deve ser realizada tanto pelo controle externo, a cargo do Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal

¹⁴⁵ De fato, a LDO de 1989 permitia que as despesas superassem as receitas no decorrer do exercício financeiro de 1990, contanto que o excesso de despesas fosse financiado por operações de crédito nos termos do art. 167, inciso III, da Constituição Federal (art. 10, § 1º, da Lei nº. 7.800 de 1989).

de Contas, bem como pelo controle interno de cada Poder e do Ministério Público (art. 59, inciso I). O Poder Executivo, por sua vez, deve demonstrar e avaliar o cumprimento das metas fiscais a cada quadrimestre, em audiência pública na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (art. 9º, § 4º). A divulgação também deve ser realizada no próprio Anexo de Metas Fiscais, que deve conter a avaliação do cumprimento das metas do exercício anterior (art. 4º, § 2º, inciso I). Embora desde 1999 as LDO tenham estabelecido anualmente metas de superávit primário¹⁴⁶, não há dispositivo que proíba o déficit desde que este seja consistente com as premissas e os objetivos da política econômica nacional, requisito que as metas devem cumprir de acordo com art. 4º, § 2º, inciso I, da LRF.

Como exposto acima, ainda não foram estabelecidos limites para dívida da União. A proposta para o limite global da dívida mobiliária federal foi encaminhada pelo Presidente da República ao Congresso Nacional por meio da Mensagem nº. 1.070 de 2000 e do Projeto de Lei nº. 3.431 de 2000. Atualmente a proposta tramita como o Projeto de Lei da Câmara nº. 54 de 2009, em conjunto com o Projeto de Lei do Senado nº. 567 de 2007, e encontra-se com a relatoria desde 05 de abril de 2011¹⁴⁷. O limite indicado para o montante da dívida pública mobiliária federal é de 650% da receita corrente líquida, apurada somando-se as receitas arrecadadas no último mês de referência e nos 11 anteriores, excluídas as duplicidades, conforme a execução orçamentária e financeira da União. Já a proposta para o limite da dívida consolidada foi encaminhada pelo Presidente da República ao Senado, por meio da Mensagem nº. 1.069 de 2000, posteriormente Mensagem nº. 154 de 2000, e atualmente tramita como o Projeto de Resolução do Senado Federal nº. 84 de 2007, estando com a relatoria desde 17 de março de 2011¹⁴⁸. O limite proposto para a dívida consolidada líquida é de 3,5 vezes a receita corrente líquida.

As operações de crédito por antecipação de receita, antes restritas pela Constituição de 1967 a 25% da receita estimada para o exercício financeiro, não foram limitadas pela Constituição de 1988, que permitiu apenas que as autorizações para este tipo de operação constassem nas leis orçamentárias anuais (art. 165, § 8º). Entre 1989 e 1999, esta prerrogativa foi exercida e as

¹⁴⁶Vide Lei nº. 9.811 de 1999, art. 18, e Anexo de Metas Fiscais das seguintes leis: Lei nº. 9.995 de 2000, Lei nº. 10.266 de 2001, Lei nº. 10.524 de 2002, Lei nº. 10.707 de 2003, Lei nº. 10.934 de 2004, Lei nº. 11.178 de 2005, Lei nº. 11.439 de 2006, Lei nº. 11.514 de 2007, Lei nº. 11.768 de 2008, Lei nº. 12.017 de 2009.

¹⁴⁷Fonte: Senado Federal. http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=90787 Acesso em 26/04/2012.

¹⁴⁸Fonte: Senado Federal. http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=83503 Acesso em 26/04/2012.

leis orçamentárias autorizaram o Executivo a realizar operações de crédito por antecipação de receita até o montante de 20% da receita corrente estimada para o exercício, com exceção dos anos de 1989, 1997, 1998 e 1999, quando a autorização limitou-se a 10%. Em geral, estas operações deveriam ser liquidadas até 30 dias após o encerramento do exercício financeiro¹⁴⁹. Em 2000, a LRF impôs condições mais restritas a essas operações que só poderão ser realizadas a partir do décimo dia do início do exercício; deverão ser liquidadas, com juros e outros encargos incidentes, até o dia dez de dezembro de cada ano; e não serão autorizadas se forem cobrados outros encargos que não a taxa de juros da operação, obrigatoriamente prefixada ou indexada à taxa básica financeira. As operações por antecipação de receita são ainda vedadas enquanto existir operação anterior da mesma natureza não integralmente resgatada e no último ano de mandato do Presidente (art. 38). A Resolução do Senado Federal nº. 96 de 1989 e, posteriormente, a Resolução do Senado Federal nº. 48 de 2007, que regulamentam limites e normas para as operações de crédito interno e externo da União, não estabeleceram limites para este tipo de operação¹⁵⁰.

As demais operações de crédito interno e as operações de crédito externo, bem como a concessão de garantias pela União foram regulamentadas primeiramente pela Resolução do Senado Federal nº. 96 de 1989. O limite anual estabelecido para estas operações era equivalente ao valor dos dispêndios com encargos e amortizações da dívida fundada, vencida e vencível no ano, devidamente atualizada, acrescido do equivalente a 10% da receita líquida real; e o dispêndio anual máximo, compreendendo principal e encargos de todas as operações, não poderia ultrapassar a margem de poupança real, conforme definição apresentada na Resolução. Excetuavam-se desses limites a emissão de títulos da dívida pública federal destinada a financiar o programa de reforma agrária e o refinanciamento da dívida externa garantida pelo Tesouro Nacional, desde que autorizadas nas leis orçamentárias (art. 3º). As operações de crédito externo, bem como a concessão de garantias deveriam obedecer ainda as seguintes condições: o montante não poderia ultrapassar 50% do valor do saldo médio das exportações dos últimos três anos, excetuadas as renegociações da dívida externa já vencida, e ter prévia e expressa autorização do Senado Federal em conformidade com a Constituição

¹⁴⁹ Vide Lei nº. 7.715 de 1989, art. 4º, inciso I; Lei nº. 7.999 de 1990, art. 12, inciso I; Lei nº. 8.175 de 1991, art. 8º, inciso I; Lei nº. 8.409 de 1992, art. 8º, inciso I; Lei nº. 8.652 de 1993, art. 9º, inciso I; Lei nº. 8.933 de 1994, art. 8º, inciso I; Lei nº. 8.980 de 1995, art. 8º, inciso I; Lei nº. 9.275 de 1996, art. 8º, inciso I; Lei nº. 9.438 de 1997, art. 8º, inciso I; Lei nº. 9.598 de 1997, art. 8º, inciso I; Lei nº. 9.789 de 1999, art. 8º, inciso I.

¹⁵⁰ Ao contrário da Resolução nº. 43 de 2001, que estabeleceu para Estados, Distrito Federal e Municípios, que o saldo devedor das operações de crédito por antecipação de receita orçamentária não poderá exceder, no exercício em que estiver sendo apurado, a 7% da receita corrente líquida (art. 10).

(art. 4º). Os limites para empresas e fundações eram equivalentes a 10% do ativo permanente e a 10% do patrimônio líquido, bem como não poderia ultrapassar o valor dos encargos e das amortizações da dívida paga (art. 7º). Este último limite poderia representar uma restrição forte para empresas cujo endividamento anterior fosse baixo relativamente a suas necessidades futuras de investimento. Sob justificativa, a União poderia pleitear a elevação temporária deste limite (art. 9º), algo que ocorreu nove vezes entre 1989 e 2006, sendo que em todos os casos a elevação referia-se a empresas de economia mista¹⁵¹.

As operações de crédito estavam limitadas ainda ao montante das despesas de capital, conforme estabelecido no art. 167, inciso III, da Constituição e no art. 2º da Resolução do Senado Federal nº. 96 de 1989. Contudo este limite é flexibilizado pelo próprio artigo da Constituição ao permitir que essas operações excedam as despesas de capital quando autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. Ademais, este limite era geralmente cumprido na lei orçamentária, mas não na execução financeira.

Com a LRF, em 2000, normas adicionais relativas às operações de crédito foram definidas. As operações de crédito permaneceram limitadas pelo montante da despesa de capital (art. 12, § 2º e art. 32, § 1º, inciso V), sendo que em caso de não cumprimento do limite nos termos da Constituição, o montante equivalente ao excesso deverá constituir reserva ou a operação cancelada (art. 33, § 4º e § 1º). A Lei estabelece ainda que a cada exercício financeiro deverão ser consideradas todas as receitas de operações de crédito que nele ingressarem e todas as despesas de capital executadas (art. 32, § 3º). Com isso, o limite deve ser cumprido tanto na lei do orçamento quanto na execução financeira.

Os pedidos para a contratação de operações de crédito devem demonstrar a relação custo-benefício e o interesse econômico e social da operação. A operação de crédito pleiteada deve ter autorização prévia e expressa no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica, seus recursos devem constar no orçamento, os limites fixados pelo Senado e pelo art. 167, inciso III, da Constituição devem ser atendidos, e, em caso de operação de crédito externo, apresentar autorização específica do Senado. Cabe ao Ministério da Fazenda verificar o cumprimento destes limites e condições (art. 32).

¹⁵¹ Vide Resoluções do Senado Federal nº. 55 de 1991, nº. 9 de 1993, nº. 29 de 1998, nº. 77 de 1998, nº. 16 de 2000, nº. 41 de 2000, nº. 34 de 2001, nº. 34 de 2006 e nº. 43 de 2006.

Outros dois aspectos importantes contemplados pela LRF foram a realização de operações de crédito entre entes da Federação, bem com a concessão de garantias pela União aos demais entes, e as normas relativas ao Banco Central. Até o fim da década de 1990 era bastante comum a União ir ao resgate dos Estados e Municípios, refinanciando suas dívidas e assumindo as dívidas que tinham sua garantia, o que estimulava os excessos fiscais desses entes¹⁵². Diante da dimensão do problema, a LRF proibiu a realização de operação de crédito entre um ente da Federação e outro, seja diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, mesmo sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente (art. 35). A concessão de garantia pela União aos demais entes foi permitida, desde que apresentadas contragarantias por estes entes, em valor igual ou superior ao da garantia concedida, verificada a adimplência do ente e dentro do limite estabelecido pelo Senado. As contragarantias podem ser na forma de vinculação de receitas tributárias diretamente arrecadadas e de transferências constitucionais, com outorga de poderes a União para retê-las e empregar o respectivo valor na liquidação da dívida vencida (art. 40).

Em relação ao Banco Central, além da proibição de conceder empréstimos a entes da Federação, inclusive à União, é vedada a concessão de garantias, a compra de títulos da dívida diretamente do Tesouro Nacional, exceto para o refinanciamento da dívida mobiliária vencendo em sua carteira, e a permuta de título da dívida de um ente por título da dívida federal (art. 39). Ademais, a LRF restringiu o possível financiamento monetário de despesas ao incluir as despesas do Bacen com pessoal e encargos sociais, custeio administrativo e investimentos no orçamento da União (art. 5º, § 6º); ao proibir a emissão de títulos próprios do Bacen a partir de 2002 (art. 34); incluir a dívida do Bacen no limite da dívida da União (art. 29, § 2º); e ao estabelecer o resultado do Bacen como receita do Tesouro Nacional, sendo os saldos positivos transferidos para o Tesouro e os saldos negativos cobertos pelo mesmo (art. 7º)¹⁵³.

¹⁵² Esta questão será abordada em detalhe no próximo capítulo.

¹⁵³ O Decreto-Lei nº. 2.376 de 1987 determinou a transferência do resultado positivo do Bacen para o Tesouro, mas não estabeleceu a regra para o resultado negativo. No final da década de 1990, com seguidos resultados negativos após o Plano Real, a questão foi disciplinada pela Medida Provisória nº. 1.789 de 1998 e posteriores reedições, e o saldo deveria ser coberto pelo Tesouro Nacional até o décimo dia útil do ano subsequente à aprovação do balanço pelo CMN. A LRF reiterou o pagamento ao Bacen em caso de resultado negativo.

A partir da Resolução do Senado Federal n.º 48 de 2007, as operações de crédito interno e externo da União passaram a ser limitadas a 60% da receita corrente líquida, excluídas deste limite: as operações destinadas à amortização do principal e ao refinanciamento da dívida pública federal; e as emissões de títulos destinadas ao pagamento de resultado negativo do Banco Central e à manutenção da carteira de títulos da dívida pública em dimensões adequadas à execução da política monetária, conforme disposto em lei (art. 7º, com redação dada pela Resolução n.º 41, de 2009). O montante das garantias concedidas pela União também está limitado a 60% da receita corrente líquida (art. 9º).

A quarta e última etapa do processo orçamentário, o controle da execução orçamentária, divide-se em dois segmentos: o controle interno, realizado pelo Poder Executivo, e o controle externo, exercido pelo Congresso Nacional. Compete às duas formas de controle a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas (art. 70, *caput*, da Constituição). Ademais, a prestação de contas envolve qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária (art. 70, § único, da Constituição com redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998).

A fiscalização externa é exercida pelo Congresso Nacional com auxílio do Tribunal de Contas da União, e compreende, além da apreciação das contas do Presidente da República e do julgamento das contas dos responsáveis por bens e valores públicos, a realização de inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial sobre as contas das unidades administrativas dos três Poderes da União, a fiscalização da aplicação de recursos repassados pela União a outros entes, entre outras (art. 71). No que diz respeito aos prazos para a prestação de contas, o Presidente da República deve enviar ao Congresso Nacional, dentro de 60 dias após o início da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício financeiro anterior (art. 84, inciso XXIV da Constituição). O Tribunal de Contas da União, por sua vez, deve emitir parecer prévio dentro de 60 dias do recebimento das mesmas (art. 71, § 1º, da Constituição) e encaminhá-lo ao Congresso Nacional para o julgamento definitivo.

A Constituição de 1988 ampliou consideravelmente o escopo de atuação do TCU ao incluir a fiscalização contábil, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta entre as suas atribuições, bem como expandiu o seu poder de controle ao definir claramente o alcance da fiscalização, sem deixar margens para dubiedade ou fugas ao controle, existentes no período militar (PESSANHA, 2003)¹⁵⁴. Em relação aos contratos com irregularidades, o TCU recuperou parte do seu espaço de atuação com o § 2º do art. 71 da Constituição, que delega ao Tribunal a decisão de sustar estes contratos caso o Poder Legislativo ou Executivo não tome as medidas necessárias no prazo de 90 dias. No entanto, o desempenho do controle externo, no que tange à apreciação e julgamento das contas do Presidente, deixa a desejar. O longo lapso de tempo entre a emissão do parecer prévio pelo TCU e seu julgamento final pelo Congresso verificado durante o regime militar não sofreu alteração no processo orçamentário atual. Pessanha (2009, p. 255) apresenta os dados relativos à prestação de contas para os exercícios financeiros de 1988 a 2007. Em todos os casos o parecer prévio do TCU foi emitido dentro do prazo constitucional, aprovando a prestação de contas. No entanto, até o final de 2008, as contas do Governo Collor (1990 a 1992), a conta referente ao exercício financeiro de 2002 do Governo Fernando Henrique e as contas do Governo Lula referentes a 2003-2007 ainda não haviam sido julgadas. As contas de 1993 e de 1995 a 2001 foram todas aprovadas pelo Congresso em 2002.

O controle interno, por sua vez, é exercido pelos três poderes de forma integrada e tem por finalidade avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial; exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; e apoiar o controle externo no exercício da fiscalização (art. 74 da Constituição).

Com a LRF, tanto o controle externo quanto o controle interno passaram a fiscalizar a gestão fiscal da União, ou seja, o cumprimento das normas estabelecidas por esta Lei Complementar. Em particular, os controles devem fiscalizar o atingimento das metas estabelecidas na LDO;

¹⁵⁴ A Constituição de 1988 alterou também a organização do Tribunal de Contas e as regras para preenchimento dos cargos do corpo deliberativo: dos nove ministros do Tribunal, seis são indicados pelo Congresso Nacional e três pelo Presidente, com aprovação do Senado Federal (art. 73, § 2º). No sistema anterior, os ministros eram nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal (art. 72, § 3º da Constituição de 1967, com redação dada pela Emenda Constitucional nº. 1 de 1969).

os limites e as condições para a realização de operações de crédito e inscrição em restos a pagar; as medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, quando for o caso; as medidas adotadas para recondução da dívida aos limites estabelecidos, quando for o caso; e a destinação dos recursos obtidos com a alienação de ativos (art. 59, *caput* e incisos I, II, III e IV).

No que tange ao Sistema de Controle Interno da União, a reestruturação promovida pelos Decretos n°. 92.452 e n°. 93.874 de 1986 manteve o foco excessivo nos meios e procedimentos, característico do sistema vigente no período militar. É apenas com as mudanças ocorridas a partir de 1994, que o Sistema de Controle Interno passa a ter capacidade de avaliar os resultados da política pública (Olivieri, 2009). A Medida Provisória n°. 480 de 1994 estabeleceu o Ministério da Fazenda como órgão central do Sistema de Controle Interno e criou a Secretaria Federal de Controle (SFC), responsável pela orientação normativa e técnica das atividades de auditoria, fiscalização e avaliação da gestão. Reeditada 88 vezes, com modificações, foi convertida na Lei n°. 10.180 de 2001. Por esta Lei, as atividades de administração financeira e contabilidade, antes integradas ao Sistema de Controle Interno, passaram a constituir sistemas separados, e a SFC passou a ser o órgão central do Sistema. Entre as competências dos órgãos e unidades está a avaliação da execução dos programas de governo quanto ao nível de execução das metas e objetivos estabelecidos e à qualidade do gerenciamento (art. 24, inciso II, da Lei n°. 10.180 de 2001). Em 2002, o Decreto n°. 4.177 transferiu a SFC e a Comissão de Coordenação de Controle Interno para a Corregedoria-Geral da União, mantida suas competências¹⁵⁵.

Um relevante aspecto deste atual processo orçamentário, sem paralelo com o processo anterior, são as normas de transparência da gestão fiscal instituídas pela Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000. Até então a divulgação das contas públicas era limitada, apesar da Constituição de 1988 estabelecer o princípio da publicidade como norma para a administração pública (art. 37). Os principais documentos eram o Balanço Geral da União, acompanhado do Relatório sobre a execução e a situação da Administração Pública Federal, de periodicidade anual e elaborado pela STN, e o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, previsto na Constituição (art. 165, § 3º), que deve ser publicado até 30 dias após o encerramento de cada bimestre.

¹⁵⁵ Vide Decreto n°. 3.591 de 2000, art. 11.

Com a LRF, a gama de informações a serem divulgadas foi ampliada e novos documentos foram instituídos. Assim, a Lei Complementar estabeleceu como instrumentos de transparência da gestão fiscal os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal, bem como as versões simplificadas desses documentos. Todos estes documentos devem ser amplamente divulgados, inclusive em meios eletrônicos de acesso público (art. 48, *caput*), e o conteúdo pormenorizado da execução orçamentária e financeira também deve ser liberado em meios eletrônicos de acesso público, em tempo real. Ademais, a transparência também é assegurada por meio do incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos (art. 48, § único, inciso I e II, incluído pela Lei Complementar nº. 131, de 2009).

Em relação à prestação de contas da União, esta deve estar disponível para consulta pública, durante todo o exercício, e conter demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluído o BNDES, especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e, no caso das agências financeiras, avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício (art. 49, § único).

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária, a ser publicado até 30 dias após o encerramento do bimestre como determina a Constituição, é composto pelo balanço orçamentário, pelo demonstrativo da execução das receitas por categoria econômica e fonte, especificando a previsão inicial, a previsão atualizada para o exercício, a receita realizada no bimestre, a realizada no exercício e a previsão a realizar, e pelos demonstrativos da execução das despesas por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, discriminando dotação inicial, dotação para o exercício, despesas empenhadas e liquidadas, no bimestre e no exercício, e das despesas por função e subfunção (art. 52). O Relatório é acompanhado ainda pelos demonstrativos da receita corrente líquida, das receitas e despesas previdenciárias, dos resultados nominal e primário, das despesas com juros e com restos a pagar (art. 53).

Por fim, o Relatório de Gestão Fiscal tem periodicidade quadrimestral e deve ser publicado em até 30 dias após o encerramento do período (art. 54). Seu conteúdo compreende os

montantes da despesa total com pessoal, distinguindo a com inativos e pensionistas, das dívidas consolidada e mobiliária, da concessão de garantias e das operações de crédito, comparados com os limites estabelecidos, bem como a indicação das medidas corretivas adotadas ou a serem adotadas, caso qualquer dos limites tenha sido ultrapassado. O relatório do último quadrimestre deve conter ainda demonstrativos do montante das disponibilidades de caixa em 31 de dezembro, da inscrição em Restos a Pagar das despesas liquidadas e não liquidadas e do cumprimento das normas para operações de crédito por antecipação de receita (art. 55).

O atual processo orçamentário e sistema de planejamento foram instituídos em um ambiente marcado pela crise fiscal, alta inflação e baixo crescimento da economia. E por toda a década de 1990 e de 2000, o equacionamento das contas públicas esteve sempre no cenário político e econômico do país. A abertura financeira da economia brasileira ao longo dos anos de 1990, o acordo com o FMI e a crise cambial, entre fins de 1998 e início de 1999, e, em seguida, a adoção do sistema de metas de inflação reforçaram ainda mais a necessidade do equilíbrio das contas públicas e do controle da trajetória da dívida, em consonância com as exigências do capitalismo financeiro e com os preceitos da teoria macroeconômica dominante. É neste contexto que o consenso político em torno da disciplina fiscal foi alcançado e a LRF aprovada. Ao final, as mudanças institucionais realizadas ao longo deste período modificaram os aspectos identificados com a falta de controle dos gastos governamentais, resultando em um processo orçamentário que propicia maior disciplina fiscal, principalmente se comparado com o processo orçamentário do período militar.

A centralização do processo orçamentário no Poder Executivo, fonte de tanta discricionariedade nos anos de 1970 e 1980, foi reduzida com a maior participação do Congresso Nacional tanto na etapa de elaboração, com a LDO, quanto na etapa de apreciação e votação do projeto de lei orçamentária, com as emendas à LOA. Além disso, a inclusão no orçamento fiscal das receitas e despesas das entidades da administração indireta, da dívida pública federal e dos programas a cargo do orçamento monetário, ampliou o escopo da despesa e receita sob escrutínio do Congresso Nacional, o que representa uma mudança significativa em relação ao processo orçamentário do período militar. Na etapa de execução da LOA, por sua vez, as decisões de remanejar gastos e de alocar o excesso de arrecadação, por meio da abertura de créditos suplementares e especiais, e de contingenciar a despesa permanecem centralizadas no Executivo. Contudo, em comparação ao processo orçamentário

anterior, observa-se uma limitação na sua discricionariedade, particularmente na última década, com a maior especificação das autorizações para a abertura de créditos adicionais, presentes nas leis orçamentárias, e com a delimitação das despesas que podem ser contingenciadas, conforme disposto nas leis de diretrizes orçamentárias.

Por outro lado, o sistema de planejamento instituído pela Constituição de 1988 ainda não alcançou os resultados pretendidos. No plano normativo, há uma clara hierarquia entre o PPA, a LDO e a LOA. O PPA estabeleceria as diretrizes e as metas da administração pública, em particular as metas quantitativas e qualitativas, a LDO estabeleceria as prioridades dentro das metas do PPA, e a LOA corresponderia à execução dessas prioridades. No entanto, a prática tem se mostrado distinta. Um exemplo é dado por Nunes (2006, p.16) no processo de revisão do PPA 2004-2007. A proposta enviada ao Congresso excluía 17 programas, incluía 18 e alterava 347 dos 382 programas presentes no PPA. Além disso, quando a proposta foi enviada, a LDO já estava aprovada e o projeto de lei orçamentária para o ano de 2005, em fase de tramitação, previa crédito orçamentário para apenas 23 das 674 novas ações criadas no PPA aprovado e para 324 ações prioritárias das 452 elencadas no Anexo de Metas e Prioridades da LDO. Ademais, havia dois instrumentos de revisão do PPA para o período, o próprio projeto de revisão e a LOA, por meio da qual novos projetos e atividades poderiam ser incluídos e modificados, invertendo, deste modo, a lógica do sistema de planejamento.

Parte desta falta de integração pode ser atribuída à ausência da normatização prevista pelo art. 165, § 9º da Constituição¹⁵⁶. Até o momento o conteúdo e a forma de elaboração do PPA não estão definidos por lei, o que deixa a cargo de cada governo definir não apenas as suas prioridades, mas também o nível de detalhamento que será incluído no plano. Como ressalta Mendes (2009, p.66-67), o PPA, que em sua concepção seria um documento de intenções do governo com as principais linhas de ação, passou a ser “um orçamento para quatro anos”, com as propostas detalhadas ao nível de ações orçamentárias, incluindo não apenas metas físicas, mas também metas financeiras. No entanto, as metas financeiras são propostas com base em estimações de receita e de despesa que normalmente se frustram, o que engessa a administração e gera a necessidade de revisões do plano. As propostas de revisão, por sua vez,

¹⁵⁶ A matéria prevista por este dispositivo é objeto dos Projetos de Lei Complementar nº. 135 de 1996, nº. 166 de 1997, nº. 32 de 1999, nº. 88 de 1999, nº. 144 de 2000, nº. 102 de 2003 e nº. 99 de 2011 que tramitam apensados na Câmara dos Deputados, e atualmente aguardam designação de relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Fonte: Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21517> Acesso: 28/04/2012.

também não estão normatizadas, o que abre espaço para um total redesenho do PPA, como pode ser visto no exemplo acima. Ademais, a periodicidade, os instrumentos e o prazo para estas revisões também são definidos pelo governo. Como mostra Nunes (2006, p.20) ficou estabelecido para o PPA 2004-2007 que a alteração, exclusão ou inclusão de programas poderia ser feita por projeto de lei de revisão anual ou projeto de lei específico, que deveriam ser enviados até 31 de agosto. O PPA tornou-se, assim, um planejamento rolante, semelhante ao OPI, bastante criticado por confundir planejamento com orçamento.

Os prazos atuais de elaboração destes instrumentos, estabelecidos no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e que devem ser determinados por esta lei complementar, também prejudicam a integração entre PPA, LDO e LOA. No primeiro ano de mandato presidencial, o Congresso deve apreciar concomitantemente o PPA e a LOA, com a LDO já aprovada. O resultado é que o orçamento para o segundo ano de mandato é elaborado sem as diretrizes e metas do PPA que estará em vigor neste segundo ano, o que inverte a lógica do processo. Com o processo de revisão anual, este descasamento estende-se ao longo do mandato.

Outra questão que reduz a significância do planejamento de médio e longo prazo e coloca a LOA como a peça mais importante do sistema é a conjugação entre incentivos do sistema político e prioridades do governo. Mendes (2009) sintetiza bem a questão:

O que se tem, [...], é um jogo no qual o Presidente da República e a equipe econômica priorizam o equilíbrio fiscal e, ao mesmo tempo executam o máximo possível das preferências de gastos dos parlamentares e ministros da base de apoio, como forma de manter a maioria no parlamento.

O resultado é que ficam em segundo plano os aspectos de racionalidade do processo orçamentário (planejamento e análise de custo-benefício das ações públicas). Se tentar assegurar, ao mesmo tempo, equilíbrio fiscal e qualidade na execução orçamentária, o Presidente e a equipe econômica podem perder uma ferramenta de conquista de apoio político. Ao ter que escolher dois, entre três objetivos (equilíbrio fiscal, apoio político e racionalidade orçamentária), a Presidência da República, desde 1999 (ano do início do ajuste fiscal) tem dado prioridade ao equilíbrio fiscal e ao apoio político. (MENDES, 2009, p. 65)

Este jogo político é algo próprio do arranjo institucional atual, sem paralelo com o processo orçamentário anterior, que emergiu com a prerrogativa do Congresso Nacional de emendar o orçamento, aliada aos interesses dos parlamentares em beneficiar sua base eleitoral de modo a ampliar as chances de reeleição.

Como visto, a regra constitucional para a apresentação de emendas exige que as mesmas apresentem as fontes de recursos necessárias. No entanto, há pouco espaço para o Legislativo utilizar recursos provenientes do cancelamento de despesas propostas pelo Executivo, pois não são passíveis de cancelamento as dotações destinadas às despesas com pessoal e encargos sociais, juros e amortização da dívida e transferências constitucionais a Estados, Distrito Federal e Municípios. De fato, Mendes (2009, p. 72-73) demonstra que no processo de apreciação do orçamento não existe um movimento de cortar as despesas, para acomodar as emendas parlamentares: entre 2004 e 2007, os valores propostos pelo Executivo para a rubrica outras despesas correntes, excluídas as transferências a Estados e Municípios, principal grupo de despesa passível de corte, foram preservados e, em alguns anos, ampliados. Deste modo, a principal fonte de recursos para as emendas parlamentares vem da reestimação da receita, possibilidade aberta pela Constituição ao permitir que as emendas sejam correlacionadas com erros ou omissões, o que inicia o jogo entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo.

No processo de elaboração do orçamento, a receita estimada é a base para o montante de despesa a ser autorizada, observada a meta de resultado primário estabelecida na LDO. Assim, quanto maior a receita prevista, maior é a soma das despesas que podem ser acomodadas, o que eleva o risco de não cumprimento da meta na etapa de execução, no caso de uma arrecadação menor do que a esperada. Diante do objetivo de cumprir as metas fiscais e do incentivo dos parlamentares em aumentar a receita estimada para acomodar suas emendas o Executivo subestima a receita na proposta orçamentária. O Legislativo, sob a justificativa de que o Executivo cometeu um erro, revisa as estimativas, amplia a receita prevista no projeto de lei orçamentária e inclui suas emendas. Como o objetivo do Congresso é ampliar os investimentos ligados a sua região eleitoral, o Executivo tende a reduzir as despesas alocadas nesta rubrica no projeto de lei.

Este jogo pode ser observado na comparação entre os valores previstos no orçamento, aprovados pelo Congresso e realizados pelo Executivo. Entre 2004 e 2007, a receita arrecadada foi consistentemente superior ao valor previsto tanto no projeto quanto na lei orçamentária. O Congresso, deste modo, não tem trabalhado com expectativas irreais de receita. E como os parâmetros para a reestimação da receita são fornecidos pelo próprio Executivo, tem-se mais uma evidência do jogo descrito (MENDES, 2009, p. 71). Em relação às despesas com investimento, esta tem sido a principal rubrica alterada pelos parlamentares (MENDES, 2009, p. 72; ALSTON *et al*, 2005, p. 20).

A disputa entre Executivo e Legislativo segue na etapa de execução do orçamento. Como o orçamento apenas autoriza a realização das despesas, o Executivo, sob a justificativa de que a receita prevista na LOA está superestimada, expede um decreto de contingenciamento das despesas, que poderão ser liberadas caso a expectativa de arrecadação de receita seja confirmada. Os investimentos são os gastos mais afetados pelo corte, uma vez que as despesas de caráter obrigatório – pessoal e encargos, juros e amortização da dívida, transferências constitucionais e legais, pagamentos de benefícios previdenciários, despesas relativas ao SUS, entre outras – não podem ser contingenciadas. Com isso, os parlamentares têm que negociar com o Presidente para ter suas verbas liberadas e essa negociação resulta em apoio político para as propostas do Executivo em troca da execução das emendas (ALSTON *et al*, 2005)¹⁵⁷.

Como exposto anteriormente, a LRF disciplinou o assunto e estabeleceu que a limitação de empenho e movimentação financeira deveria ocorrer a partir do segundo bimestre, nos casos em que a arrecadação da receita não comportasse o cumprimento das metas. No entanto, os decretos de contingenciamento têm sido promulgados no início do ano, antes mesmo da arrecadação insuficiente ser confirmada. O resultado é que a liberação de verbas para as emendas parlamentares continua sendo utilizada como instrumento de negociação política (MENDES, 2009; GONTIJO, 2010).

¹⁵⁷ Os autores apresentam evidências de que os parlamentares que apoiaram as propostas do Executivo ou que mudaram de posição em favor do Executivo tiveram um percentual maior de suas emendas individuais executadas. Por outro lado, os que trocaram de opinião e se posicionaram contra o Executivo foram punidos com menor execução de suas emendas. No caso das emendas coletivas também são apresentados dados qualitativos indicando que estas são também usadas estrategicamente para conseguir apoio político (ALSTON *et al*, 2005, p. 73-80).

5 INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E POLÍTICA FISCAL NO BRASIL

A análise dos processos orçamentários brasileiros, o vigente no período militar e o instituído a partir da Constituição de 1988, realizada no capítulo anterior, permite concluir que o arranjo institucional atual propicia maior controle dos gastos públicos. Contudo, observa-se também que esta maior disciplina fiscal não é resultado da alteração de uma única norma, mas fruto da conjugação de várias mudanças dentro do processo orçamentário brasileiro.

Uma forma de acompanhar e avaliar as alterações nas diversas regras que compõem as instituições orçamentárias, ao longo do período 1965-2010 é por meio dos índices orçamentários, desenvolvidos pela literatura em economia política que estuda o impacto das instituições orçamentárias no resultado fiscal, e que quantificam e agregam os diversos aspectos que compõe cada arranjo institucional. Assim, com base na descrição e análise do processo orçamentário realizada no capítulo anterior e a partir das metodologias de Alesina *et al* (1999) e de Dabla-Norris *et al* (2010), são construídos dois índices para esta avaliação. O índice proposto por Alesina *et al* (1999), embora não capte algumas das principais questões orçamentárias do país, como será discutido, é o pioneiro nesta literatura para países em desenvolvimento, e base para diversos estudos posteriores. A metodologia de Dabla-Norris *et al* (2010) incorpora uma gama maior de características institucionais e foi elaborada para avaliar as instituições orçamentárias em países de renda média e baixa, possibilitando que características típicas de países em desenvolvimento, como o Brasil, também sejam consideradas¹⁵⁸. Este capítulo, portanto, completa a análise institucional iniciada no capítulo quatro.

Além da construção dos índices e da avaliação das instituições ao longo do tempo, no que diz respeito à disciplina fiscal e, portanto, ao grau de liberdade proporcionado ao governo no processo de decisão e execução do gasto público, outro objetivo do estudo aqui desenvolvido é analisar a relação entre as instituições, mensuradas pelos índices propostos, e o resultado primário do governo federal.

¹⁵⁸Os dois índices, portanto, captam distintas características do processo orçamentário brasileiro. A opção por utilizar índices diferentes, e não agregar as características em um único índice, teve por intuito manter uma comparabilidade entre o valor calculado para as instituições brasileiras e o valor apresentado para os demais países analisados por esses artigos, embora esta comparação não seja objeto de análise deste trabalho.

Para tanto, o capítulo está dividido em três seções: a primeira apresenta a literatura econômica sobre as instituições e os índices orçamentários; a segunda avalia estas instituições a partir da construção dos índices orçamentários propostos; e a terceira analisa a relação entre as instituições orçamentárias e o resultado primário do governo federal.

5.1 Instituições orçamentárias – literatura teórica e empírica

O cenário de persistentes déficits e elevada dívida pública vivenciado por vários países desenvolvidos, ao longo do período de 1975-1995, motivou uma extensa literatura em economia política ligada ao *mainstream*, a partir da década de 1990, a buscar nos fatores políticos-institucionais a explicação para tais fatos. Como resume Gleich (2003, p. 7), esta linha de pesquisa parte da ideia de que as estruturas institucionais possuem um impacto sistemático no comportamento e nas escolhas estratégicas dos políticos e podem, portanto, influenciar o resultado de políticas geradas por um processo de decisão coletiva.

Em relação ao processo orçamentário, duas questões teóricas e inter-relacionadas explicam sua natureza e resultado: o problema do fundo comum (*common pool*) e o modelo principal-agente. Na primeira questão as decisões relativas ao gasto público são determinadas de modo descentralizado pelos agentes envolvidos no processo e o custo é financiado por um fundo comum de recursos. Como mostram Persson e Tabellini (2002) e Velasco (1997), cada agente define o seu montante de despesa no processo de maximização de utilidade sem considerar o volume de gasto estabelecido pelo demais, ou seja, sem internalizar o custo dessa decisão. O resultado é um nível de despesa acima do socialmente ótimo, gerando déficits e acúmulo de dívida em um horizonte maior de tempo.

No modelo principal-agente, por sua vez, as decisões de gasto são delegadas pelo principal a um agente, por meio de contratos explícitos ou implícitos. Esta relação está presente tanto entre os eleitores (principal) e o governo (agente), como dentro do próprio governo, entre o Ministro das Finanças (principal) e os demais ministros (agente). Em um cenário de assimetria de informação e distintos incentivos, os agentes podem optar por um volume e tipo de gasto diferente das preferências do principal. Como exemplifica Dabla-Norris et al (2010, p. 5), este problema emerge quando os políticos podem extrair rendas e apropriar-se de recursos públicos em detrimento das preferências dos eleitores.

Deste modo, as instituições orçamentárias podem ampliar ou restringir estes incentivos, o que leva a diferentes resultados fiscais no que diz respeito ao tamanho do orçamento, sua composição e a forma de financiamento¹⁵⁹. Em particular, instituições orçamentárias que centralizam o processo decisório tendem a reduzir o problema do fundo comum e produzir melhores resultados fiscais. A transparência e o controle tendem a mitigar o problema do principal-agente.

As instituições orçamentárias, as regras e regulamentos, segundo as quais os orçamentos são preparados, aprovados e executados, podem ser divididas em dois tipos: as regras de procedimento referentes à elaboração, aprovação e execução do orçamento e as metas fiscais numéricas, como a regra do orçamento equilibrado. Alesina e Perotti (1996) argumentam que a regra do orçamento equilibrado não é condição necessária nem suficiente para assegurar a disciplina fiscal. Para os autores são as regras de procedimento, em particular as normas para votação e aprovação do orçamento e o grau de transparência, os pontos cruciais. Dentre as normas para votação, destacam-se a sequência em que o projeto do orçamento é votado e o tipo de emendas parlamentares admitidas. Assim, os procedimentos que determinam primeiro a votação do tamanho do orçamento e depois sua composição, as regras que limitam a habilidade do Legislativo de apresentar emendas e as normas que obrigam a divulgação das informações relativas à elaboração e execução do orçamento tendem a promover a disciplina fiscal. Estas instituições, bem como as demais que limitam o *accountability* democrático no processo orçamentário são classificadas como hierárquicas pelos autores. Do lado oposto estão as instituições colegiais.

Von Hagen (1992) e Von Hagen e Harden (1994) consideram que instituições centralizadas, i. e., que concentram no Executivo o poder de decisão sobre o orçamento asseguram um déficit e nível de dívida menores. Dentre estas instituições destacam-se: na fase de elaboração do orçamento, a maior prerrogativa do Ministro da Fazenda em relação aos demais ministros para definir o montante de despesa orçamentária; na fase de votação, as regras que restringem as emendas parlamentares e o *agenda-setting*, que atribui ao Executivo poder para influenciar

¹⁵⁹ Ressalta-se que os modelos que focam nas instituições orçamentárias representam um ramo de pesquisa dentro da economia política, que também estuda os efeitos das instituições político-eleitorais sobre os gastos do governo e o déficit fiscal.

o processo de votação; e na fase de execução, o grau de controle do Ministro da Fazenda sobre as despesas realizadas.

Diversos trabalhos empíricos para países desenvolvidos e em desenvolvimento apresentam evidências de que as instituições orçamentárias mais hierárquicas/centralizadas e mais transparentes resultam em maior disciplina fiscal. Entre estes trabalhos cita-se Von Hagen (1992) e Von Hagen e Harden (1994), para países da União Europeia, Atl e Lowry (1994) para os estados americanos, Alesina *et al* (1999), Stein *et al* (1998), Filc e Scartascini (2004) para América Latina, Gleich (2003), para países do leste europeu, e Dabla-Norris *et al* (2010), para países de renda média e baixa.

Com exceção de Atl e Lowry (1994), em todos os demais trabalhos citados a avaliação do impacto das instituições orçamentárias sobre o resultado fiscal e a dívida pública foi realizada com base na comparação das instituições de diversos países, a partir da construção de índices orçamentários. Em linhas gerais, estes índices são construídos a partir de um questionário, que abrange as diferentes características institucionais na fase de elaboração, aprovação e execução do orçamento, no qual são atribuídas notas para cada característica, sendo o maior valor referente à instituição mais hierárquica/centralizada. Estas notas são então agregadas por uma fórmula, que pode ser a simples soma dos valores atribuídos ou a média simples dos mesmos.

Um ponto crucial para estes estudos é a hipótese de que as instituições são exógenas, ou seja, não são afetadas pelo resultado fiscal de períodos anteriores. Como ressalta Alesina e Perotti (1996), as instituições são intrinsecamente endógenas, pois podem ser alteradas diante de resultados fiscais insatisfatórios ou por outros fatores político-históricos que afetam tanto as instituições quanto o resultado fiscal. Se este for o caso, as instituições e os respectivos índices construídos não podem ser utilizados como variáveis explicativas em regressões nas quais os resultados fiscais são as variáveis endógenas. A solução encontrada por estes estudos foi trabalhar com um horizonte de curto prazo, de modo que as instituições possam ser consideradas exógenas, uma vez que suas alterações ocorrem no médio e longo prazo.

No entanto, o cálculo dos índices orçamentários para um único país ao longo do tempo permite explicitar também o sentido das transformações pelas quais as instituições passaram e avaliar estas mudanças em relação à disciplina fiscal. Neste caso, as transformações podem

ser relacionadas, em maior ou menor grau, aos eventos políticos e econômicos que ocorreram no país, o que as tornaria endógenas. É nesta segunda perspectiva que os índices orçamentários são abordados neste trabalho.

Em relação à literatura nacional, não se tem conhecimento, até o momento, de estudos para o Brasil que busquem avaliar as instituições orçamentárias com base nestes índices para o período aqui proposto. Barroso (2003) utiliza os índices orçamentários de Alesina *et al* (1999), Campos e Pradhan (1996) e Esfahani (2000), para o período do processo orçamentário brasileiro pós-Constituição de 1988, mas com uma proposta diferente: o seu objetivo é avaliar o quadro institucional resultante caso as alterações institucionais propostas pelo autor fossem adotadas. Deste modo, o presente estudo avança em uma área ainda pouco explorada pela literatura brasileira.

5.2 Índices orçamentários

Como apresentado no início do capítulo, duas metodologias serão utilizadas na construção dos índices orçamentários: a de Alesina *et al* (1999) e a de Dabla-Norris *et al* (2010). A metodologia de Alesina *et al* (1999) avalia as instituições orçamentárias a partir de três características: a existência de regras fiscais que limitam o déficit *ex-ante*, ou seja, na etapa de elaboração e aprovação do orçamento; a existência de *top-bottom procedures* na etapa de votação, ou seja, existência de normas que atribuem fortes prerrogativas ao Executivo vis a vis ao Legislativo; e a transparência. Dabla-Norris *et al* (2010) parte destas três características para construir o seu índice e acrescenta outras duas: a sustentabilidade e a credibilidade das instituições, bem como a abrangência do processo orçamentário, ambas relevantes para países pobres, objeto de sua análise, e para países em desenvolvimento. Embora mais ampla, esta última metodologia não inclui alguns dos aspectos contemplados por Alesina *et al* (1999). Assim, nenhum dos dois métodos capta individualmente todos os aspectos do processo orçamentário brasileiro, mas em paralelo propiciam a análise de um conjunto relevante de questões.

5.2.1 O índice orçamentário de Alesina *et al* (1999)

O índice orçamentário proposto por Alesina *et al* (1999) avalia as três características institucionais identificadas com a disciplina fiscal – a existência de regras fiscais que limitam o déficit *ex-ante*, *top-bottom procedures* e a transparência – a partir de um conjunto de dez questões. Os autores definem como hierárquicos os procedimentos orçamentários que apresentam estas três características e como colegiais os procedimentos com características opostas. As questões, então, são avaliadas ao longo do eixo hierárquico-colegial, sendo atribuída a nota dez para a instituição mais hierárquica e zero para a mais colegial. As instituições com características intermediárias recebem notas de acordo com o número de respostas possíveis. O Anexo A traz as dez questões que compõem o índice, as possíveis respostas para cada uma delas e as respectivas notas atribuídas pelos autores¹⁶⁰. As três primeiras perguntas são relacionadas à existência de restrição ao déficit fiscal. As questões seguintes, 4 a 8, buscam identificar se os procedimentos de elaboração, votação e execução do orçamento apresentam características hierárquicas ou colegiais, e as duas últimas questões referem-se aos aspectos relacionados à transparência.

O índice é calculado como a soma das notas atribuídas para cada questão¹⁶¹, sendo que a nota da questão 10 é a média aritmética entre o valor atribuído a Estados e Municípios e o valor atribuído às empresas públicas. Assim,

$$I_A = \sum_{i=1}^{10} c_i$$

onde c_i é a nota atribuída para cada uma das questões $i = 1, \dots, 10$.

Além do índice agregado, os autores constroem três subíndices: o subíndice 1, que pode ser considerado uma medida de restrição a empréstimos, composto pela soma das notas atribuídas às perguntas 1, 2, 3, 7, e 8; o subíndice 2, relativo à agenda política do processo orçamentário, denominado *agenda-setting*, composto pelas notas das questões 4, 5 e 6; e o subíndice 3,

¹⁶⁰ Detalhes adicionais para cada uma das notas atribuídas podem ser obtidos no Apêndice B de Alesina *et al* (1999).

¹⁶¹ Alesina *et al* (1999) testam a robustez do índice proposto para diferentes formas de agregação. A partir da fórmula geral, $I_j = \sum_{i=1}^{10} c_i^j$, os autores calculam índices para $j=0,4$, $j=1$ e $j=2$ e obtêm o ranking de países para cada especificação. A correlação entre os rankings e a correlação entre os valores de cada índice são calculadas a partir do coeficiente de correlação de Spearman e o resultado mostra que o índice proposto é robusto. Seguindo os autores, utiliza-se neste trabalho a especificação para $j=1$.

interpretado como uma medida indireta de transparência, sendo determinado pela soma das perguntas 9 e 10.

$$I_{Asub1} = \sum_{i=1}^{2,3,7,8} c_i ; I_{Asub2} = \sum_{i=4}^{5,6} c_i ; I_{Asub3} = \sum_{i=9}^{10} c_i$$

Em relação à fonte de dados utilizada para determinar a nota de cada questão, os autores elaboraram questionários, respondidos por diretores ligados ao processo orçamentário de cada um dos 20 países latino-americanos pesquisado, incluindo o Brasil, e com base nestas respostas calcularam os índices. A vantagem desses questionários em comparação à análise restrita aos preceitos legais, segundo Alesina *et al* (1999, p. 33), é que eles permitem captar a prática orçamentária para além da norma escrita.

O procedimento realizado aqui foi distinto: as respostas de cada uma das dez questões, bem como suas respectivas notas, têm por base a análise detalhada do processo orçamentário brasileiro, realizada no capítulo anterior, e quando necessárias informações adicionais foram apresentadas. A análise do capítulo quatro, por sua vez, utilizou como fonte de informações tanto a legislação orçamentária, estabelecida na Constituição, nas leis complementares, leis ordinárias, decretos e portarias, quanto a literatura empírica brasileira que, em seu conjunto, descreve a prática orçamentária do país para todo o período do trabalho, 1965 a 2010. Deste modo, foi possível avaliar as instituições orçamentárias tanto do ponto de vista normativo quanto do ponto de vista prático, o que resultou em dois índices agregados, e seus correspondentes subíndices, e comparar essas avaliações. Tem-se, assim,

$$I_{AL} = \sum_{i=1}^{10} c_{iL} \quad \& \quad I_{ALsub1} = \sum_{i=1}^{1,2,3,7,8} c_i ; I_{ALsub2} = \sum_{i=1}^{4,5,6} c_i ; I_{ALsub3} = \sum_{i=1}^{9,10} c_i$$

$$I_{AP} = \sum_{i=1}^{10} c_{iP} \quad \& \quad I_{APsub1} = \sum_{i=1}^{1,2,3,7,8} c_i ; I_{APsub2} = \sum_{i=1}^{4,5,6} c_i ; I_{APsub3} = \sum_{i=1}^{9,10} c_i$$

onde o subscrito L e P indicam que avaliação das instituições foi feita a partir da legislação orçamentária e da prática orçamentária, respectivamente.

A Tabela 1 abaixo apresenta a nota atribuída a cada uma das questões e os valores calculados para o índice agregado e o três subíndices referentes à análise normativa. A Tabela 2 apresenta essas informações para a avaliação das instituições pela ótica da prática orçamentária. Antes, porém, de analisar os resultados obtidos, são apresentadas e justificadas as notas atribuídas a cada uma das questões. Neste procedimento, procurou-se seguir as linhas gerais definidas por Alesina *et al* (1999) e apresentadas no Anexo A. Entretanto, em alguns casos as instituições brasileiras apresentam posições intermediárias dentre as consideradas pelos autores. Nestas situações, a pontuação atribuída correspondeu à média das notas da resposta imediatamente inferior e superior.

Tabela 1 – Índice Orçamentário de Alesina *et al* (1999) – Legislação Orçamentária – 1965-2010

Ano	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q6	Q7	Q8	Q9	Q10		I _{AL}	I _{ALsub1}	I _{ALsub2}	I _{ALsub3}
										A	B				
1965	5	0	6,66	5	2,5	6	7,5	6,66	0	5	5	44,32	25,82	13,5	5
1966	5	0	6,66	5	2,5	6	7,5	6,66	0	5	5	44,32	25,82	13,5	5
1967	5	5	6,66	5	10	10	7,5	6,66	0	5	5	60,82	30,82	25	5
1968	10	5	6,66	5	10	10	7,5	6,66	0	5	5	65,82	35,82	25	5
1969	10	5	6,66	5	10	10	7,5	6,66	0	5	5	65,82	35,82	25	5
1970	5	5	6,66	5	10	10	7,5	6,66	0	5	5	60,82	30,82	25	5
1971	5	5	6,66	5	10	10	7,5	6,66	0	5	5	60,82	30,82	25	5
1972	5	5	6,66	5	10	10	7,5	6,66	0	5	5	60,82	30,82	25	5
1973	5	5	6,66	5	10	10	7,5	6,66	0	5	5	60,82	30,82	25	5
1974	5	5	6,66	5	10	10	7,5	6,66	0	5	5	60,82	30,82	25	5
1975	5	5	6,66	5	10	10	7,5	6,66	0	5	5	60,82	30,82	25	5
1976	5	5	6,66	5	10	10	7,5	6,66	0	5	5	60,82	30,82	25	5
1977	5	5	6,66	5	10	10	7,5	6,66	0	5	5	60,82	30,82	25	5
1978	5	5	6,66	5	10	10	7,5	6,66	0	5	5	60,82	30,82	25	5
1979	5	5	6,66	5	10	10	7,5	6,66	0	5	5	60,82	30,82	25	5
1980	5	5	6,66	5	10	10	7,5	6,66	0	5	5	60,82	30,82	25	5
1981	5	5	6,66	5	10	10	7,5	6,66	0	5	5	60,82	30,82	25	5
1982	5	5	6,66	5	10	10	7,5	6,66	0	5	5	60,82	30,82	25	5
1983	5	5	6,66	5	10	10	7,5	6,66	0	5	5	60,82	30,82	25	5
1984	5	5	6,66	5	10	10	7,5	6,66	0	5	5	60,82	30,82	25	5
1985	5	5	6,66	5	10	10	7,5	6,66	0	5	5	60,82	30,82	25	5
1986	5	5	6,66	5	10	10	7,5	6,66	0	5	5	60,82	30,82	25	5
1987	5	5	6,66	5	10	10	7,5	6,66	0	5	5	60,82	30,82	25	5
1988	5	5	6,66	5	10	10	7,5	6,66	0	5	5	60,82	30,82	25	5
1989	7,5	7,5	6,66	5	5	2	7,5	6,66	0	5	5	52,82	35,82	12	5
1990	7,5	7,5	6,66	5	5	2	7,5	6,66	0	5	5	52,82	35,82	12	5
1991	7,5	7,5	6,66	5	5	2	7,5	6,66	0	5	5	52,82	35,82	12	5
1992	7,5	7,5	6,66	5	5	2	7,5	6,66	0	5	5	52,82	35,82	12	5
1993	7,5	7,5	6,66	5	5	2	7,5	6,66	0	5	5	52,82	35,82	12	5
1994	7,5	7,5	6,66	5	5	2	7,5	6,66	0	5	5	52,82	35,82	12	5
1995	7,5	7,5	6,66	5	5	2	7,5	6,66	0	5	5	52,82	35,82	12	5
1996	7,5	7,5	6,66	5	5	2	7,5	6,66	0	5	5	52,82	35,82	12	5
1997	7,5	7,5	6,66	5	5	2	7,5	6,66	0	5	5	52,82	35,82	12	5
1998	7,5	7,5	6,66	5	5	2	7,5	6,66	0	5	5	52,82	35,82	12	5
1999	7,5	7,5	6,66	5	5	2	7,5	6,66	0	5	5	52,82	35,82	12	5
2000	7,5	7,5	6,66	5	5	2	7,5	10	7,5	5	5	63,66	39,16	12	12,5
2001	7,5	10	6,66	5	5	2	7,5	10	7,5	5	5	66,16	41,66	12	12,5
2002	7,5	10	6,66	5	5	2	7,5	10	7,5	5	5	66,16	41,66	12	12,5
2003	7,5	10	6,66	5	5	2	7,5	10	7,5	5	5	66,16	41,66	12	12,5
2004	7,5	10	6,66	5	5	2	7,5	10	7,5	5	5	66,16	41,66	12	12,5
2005	7,5	10	6,66	5	5	2	7,5	10	7,5	5	5	66,16	41,66	12	12,5
2006	7,5	10	6,66	5	5	2	7,5	10	7,5	5	5	66,16	41,66	12	12,5
2007	7,5	10	6,66	5	5	2	7,5	10	7,5	5	5	66,16	41,66	12	12,5
2008	7,5	10	6,66	5	5	2	7,5	10	7,5	5	5	66,16	41,66	12	12,5
2009	7,5	10	6,66	5	5	2	7,5	10	7,5	5	5	66,16	41,66	12	12,5
2010	7,5	10	6,66	5	5	2	7,5	10	7,5	5	5	66,16	41,66	12	12,5

Fonte: Elaborada pela autora.

Tabela 2 – Índice Orçamentário de Alesina *et al* (1999) – Prática Orçamentária – 1965-2010

Ano	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q6	Q7	Q8	Q9	Q10		I _{AP}	I _{ALsub1}	I _{ALsub2}	I _{ALsub3}
										A	B				
1965	5	0	3,33	5	2,5	6	5	6,66	0	5	5	38,49	19,99	13,5	5
1966	5	0	3,33	5	2,5	6	5	6,66	0	5	5	38,49	19,99	13,5	5
1967	5	5	3,33	5	10	10	5	6,66	0	5	5	54,99	24,99	25	5
1968	10	5	3,33	5	10	10	5	6,66	0	5	5	59,99	29,99	25	5
1969	10	5	3,33	5	10	10	5	6,66	0	5	5	59,99	29,99	25	5
1970	5	5	3,33	5	10	10	5	6,66	0	5	5	54,99	24,99	25	5
1971	5	5	3,33	5	10	10	5	6,66	0	5	5	54,99	24,99	25	5
1972	5	5	3,33	5	10	10	5	6,66	0	5	5	54,99	24,99	25	5
1973	5	5	3,33	5	10	10	5	6,66	0	5	5	54,99	24,99	25	5
1974	5	5	3,33	5	10	10	5	6,66	0	5	5	54,99	24,99	25	5
1975	5	5	3,33	5	10	10	5	6,66	0	5	5	54,99	24,99	25	5
1976	5	5	3,33	5	10	10	5	6,66	0	5	5	54,99	24,99	25	5
1977	5	5	3,33	5	10	10	5	6,66	0	5	5	54,99	24,99	25	5
1978	5	5	3,33	5	10	10	5	6,66	0	5	5	54,99	24,99	25	5
1979	5	5	3,33	5	10	10	5	6,66	0	5	5	54,99	24,99	25	5
1980	5	5	3,33	5	10	10	5	6,66	0	5	5	54,99	24,99	25	5
1981	5	5	3,33	5	10	10	5	6,66	0	5	5	54,99	24,99	25	5
1982	5	5	3,33	5	10	10	5	6,66	0	5	5	54,99	24,99	25	5
1983	5	5	3,33	5	10	10	5	6,66	0	5	5	54,99	24,99	25	5
1984	5	5	3,33	5	10	10	5	6,66	0	5	5	54,99	24,99	25	5
1985	5	5	3,33	5	10	10	5	6,66	0	5	5	54,99	24,99	25	5
1986	5	5	3,33	5	10	10	5	6,66	0	5	5	54,99	24,99	25	5
1987	5	5	3,33	5	10	10	5	6,66	0	5	5	54,99	24,99	25	5
1988	5	5	3,33	5	10	10	5	6,66	0	5	5	54,99	24,99	25	5
1989	5	7,5	6,66	5	5	2	5	6,66	0	5	7,5	49,07	30,82	12	6,25
1990	5	7,5	6,66	5	5	2	5	6,66	0	5	7,5	49,07	30,82	12	6,25
1991	5	7,5	6,66	5	5	2	5	6,66	0	5	7,5	49,07	30,82	12	6,25
1992	5	7,5	6,66	5	5	2	5	6,66	0	5	7,5	49,07	30,82	12	6,25
1993	5	7,5	6,66	5	5	2	5	6,66	0	5	7,5	49,07	30,82	12	6,25
1994	5	7,5	6,66	5	5	2	5	6,66	0	5	7,5	49,07	30,82	12	6,25
1995	5	7,5	6,66	5	5	2	5	6,66	0	5	7,5	49,07	30,82	12	6,25
1996	5	7,5	6,66	5	5	2	5	6,66	0	5	7,5	49,07	30,82	12	6,25
1997	5	7,5	6,66	5	5	2	5	6,66	0	5	7,5	49,07	30,82	12	6,25
1998	5	7,5	6,66	5	5	2	5	6,66	0	5	7,5	49,07	30,82	12	6,25
1999	5	7,5	6,66	5	5	2	5	6,66	0	5	7,5	49,07	30,82	12	6,25
2000	5	7,5	6,66	5	5	2	5	6,66	7,5	7,5	7,5	57,82	30,82	12	15
2001	5	10	6,66	5	5	2	5	6,66	7,5	7,5	7,5	60,32	33,32	12	15
2002	5	10	6,66	5	5	2	5	6,66	7,5	7,5	7,5	60,32	33,32	12	15
2003	5	10	6,66	5	5	2	5	6,66	7,5	7,5	7,5	60,32	33,32	12	15
2004	5	10	6,66	5	5	2	5	6,66	7,5	7,5	7,5	60,32	33,32	12	15
2005	5	10	6,66	5	5	2	5	6,66	7,5	7,5	7,5	60,32	33,32	12	15
2006	5	10	6,66	5	5	2	5	6,66	7,5	7,5	7,5	60,32	33,32	12	15
2007	5	10	6,66	5	5	2	5	6,66	7,5	7,5	7,5	60,32	33,32	12	15
2008	5	10	6,66	5	5	2	5	6,66	7,5	7,5	7,5	60,32	33,32	12	15
2009	5	10	6,66	5	5	2	5	6,66	7,5	7,5	7,5	60,32	33,32	12	15
2010	5	10	6,66	5	5	2	5	6,66	7,5	7,5	7,5	60,32	33,32	12	15

Fonte: Elaborada pela autora.

No período militar, foram duas as regras constitucionais relativas ao déficit fiscal (Questão 1). A Constituição de 1967 proibiu que fossem autorizadas despesas em montante superior à receita prevista, o que equivale à nota 10. No entanto, esta regra vigorou apenas para um breve período, 1968-1969, pois em 1969, a Emenda Constitucional n°. 1 suprimiu este artigo. Assim, apenas a fonte para financiar o déficit passou a ser requisito, o que corresponde à nota

5 para os demais anos. A Constituição de 1988 estabeleceu a chamada regra de ouro, na qual as operações de crédito não podem ser superiores ao montante da despesa de capital. Embora não proíba o déficit orçamentário, esta norma veda a assunção de dívida para custear despesas correntes, o que implica em uma restrição maior o que a vigente até então, podendo ser atribuída a nota intermediária de 7,5. Contudo, como exposto anteriormente, esta regra era cumprida apenas na proposta do orçamento e não na sua execução, o que na prática rebaixa a nota para 5.

Em relação à existência de requerimento legal para a aprovação de um programa macro anterior à apresentação do orçamento no Congresso, e sua importância na prática (Questão 2), observa-se, para o período militar, que tanto o OPI quanto o PND não cumpriram o seu papel originalmente proposto, podendo ser classificado como relativamente importante (nota 5), dado o seu requerimento legal. O PPA e a LDO, instituídos pela Constituição de 1988, apesar de não cumprirem plenamente o seu papel de instrumento de planejamento, são comparativamente ao OPI e ao PND mais importantes, particularmente a LDO, que guia a elaboração do orçamento anual (nota 7,5). Contudo é apenas a partir da LRF, que a aprovação de um programa macro anterior à apresentação do orçamento torna-se de fato muito importante. Este papel é cumprido pela LDO, cujas metas de resultado primário estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais têm guiado a política fiscal do governo na última década (nota 10).

Em termos legais, as operações de crédito realizadas pelo governo (Questão 3) estiveram limitadas por todo o período estudado. Durante o Governo Militar, o limite e as condições para essas operações eram determinados pelo próprio Executivo. A partir da Constituição de 1988, o Congresso Nacional passou a estabelecer essas condições e a aprovar cada operação de crédito externo. De acordo com o definido por Alesina *et al* (1999), isto equivale à nota 6,66 para todo o período. Entretanto, na prática, as restrições do período militar eram de fato menores do que as vigentes no processo orçamentário atual, pois, como explicitado no capítulo anterior, o Executivo estabelecia seu próprio limite e modificava-o de acordo com sua necessidade, bem como autorizava cada operação de crédito externo. No que tange às operações de crédito interno, a Lei Complementar n°. 12 de 1971 retirou na prática qualquer limite. Em conjunto, a prática para as operações de crédito externo e interno resultam na nota 3,33 para este período.

Quanto à autoridade do Ministro das Finanças ser maior do que a dos demais ministros, no que diz respeito às questões orçamentárias (Questão 4), pode-se dizer que ela é relativamente maior para todo o período analisado, o que corresponde à nota 5.

Já as regras para as emendas ao orçamento (Questão 5) apresentaram mudança significativa entre 1965 e 2010. Entre 1965 e 1967, ainda sob as normas da Constituição de 1946, não havia restrições constitucionais para a aprovação de emendas, apenas as normas estabelecidas pela Lei nº. 4.320 de 1964, que, no entanto, não proibiam o aumento da despesa (nota 2,5). A Constituição de 1967, por sua vez, foi ao outro extremo e vedou emendas que implicassem em aumento de despesa global ou de cada órgão, fundo, projeto ou programa, ou que visassem a modificar o montante, a natureza ou o objetivo da despesa (nota 10). Com a redemocratização, a prerrogativa do Congresso de emendar o orçamento foi resgatada. Emendas podem ser aprovadas desde que a fonte de financiamento seja explicitada, e entre as fontes de recursos permitidas estão o cancelamento de dotação e a reestimativa de receitas, sob a justificativa de erro ou omissões por parte do Executivo. Assim, a regra restringe o aumento do déficit por parte do Legislativo, sendo atribuída a nota 5.

Do mesmo modo, houve modificações no procedimento adotado em caso de atraso na votação ou de rejeição do projeto de lei orçamentária pelo Congresso (Questão 6). Até 1966, sob a Constituição de 1946, o orçamento em vigor era prorrogado para o exercício seguinte e a despesa poderia ser realocada pelo mecanismo de créditos adicionais (nota 6). A partir da Constituição de 1967, o atraso na votação resultava na aprovação automática do projeto de lei orçamentária, o chamado decurso de prazo, e não havia possibilidade de rejeitar a proposta (nota 10). A Constituição de 1988, por sua vez, não explicitou regra para o caso de atraso na votação. Assim, desde 1989, esta situação, recorrente no atual processo orçamentário, como apresentado no capítulo quatro, tem sido normatizada anualmente pela LDO, que autoriza a execução da despesa prevista no projeto de lei orçamentária dentro de determinados limites. No caso de rejeição, não é possível propor um novo orçamento e a despesa deve ser autorizada caso a caso por meio de créditos adicionais. De acordo com Alesina *et al* (1999), este arranjo equivale à nota 2.

Em todo o período analisado, o orçamento pôde ser modificado após a aprovação do Congresso Nacional (Questão 7), por meio do mecanismo de créditos adicionais, de iniciativa do Executivo, e que deveriam ser aprovados pelo Legislativo. Assim, com base na legislação,

atribui-se a nota 7,5. No entanto, como visto, este mecanismo proporciona um alto grau de discricionariedade para o Executivo, tanto pela autorização prévia para abrir créditos suplementares, constantes nas leis orçamentárias, quanto pela prerrogativa de decidir sobre quais dotações serão canceladas e quais serão abertas, nos demais projetos de lei de abertura de créditos adicionais. Portanto, na prática, o Brasil encontra-se em uma situação intermediária entre a possibilidade de modificação do orçamento sob iniciativa do governo, mas sem aprovação do congresso, e a possibilidade de modificação sob iniciativa do governo e com aprovação do congresso, sendo atribuída a nota 5.

Ainda na fase de execução do orçamento e para todo o período em questão, tem-se que o governo está legalmente habilitado a cortar gastos (Questão 8). No Brasil, o orçamento tem carácter autorizativo, ou seja, a lei orçamentária autoriza o gasto até o limite aprovado, mas o governo não tem obrigação de executar o valor constante na lei. Assim, é possível executar a despesa em limites inferiores aos aprovados. O mecanismo utilizado é o chamado decreto de contingenciamento ou, atualmente, decreto de limitação de empenho e movimentação financeira, de iniciativa do Executivo. Até a promulgação da LRF, em 2000, não havia regra legal que determinasse as situações em que este corte poderia ser autorizado (nota 6,66). A LRF, por sua vez, normatizou esta questão, prevendo o uso deste instrumento, a partir do segundo bimestre do exercício financeiro, no caso da receita não ser compatível com o cumprimento das metas estabelecidas na LDO (nota 10). No entanto, como destacado no capítulo anterior, a prática do contingenciamento não foi alterada e os cortes têm sido realizados no começo do exercício financeiro (nota 6,66).

As Questões 9 e 10 referem-se ao relacionamento entre a União, os demais entes da Federação e as entidades da administração indireta. A sua inclusão no índice orçamentário busca capturar outros aspectos importantes que são relacionados, ainda que indiretamente, com a transparência do processo. Em particular, buscam verificar se o governo possui de fato controle sobre o seu orçamento ou se o comportamento dos demais entes e entidades da administração indireta, no que diz respeito ao endividamento, pode trazer custos não previstos para a União (ALESINA *et al*, 1999, p. 36).

A assunção pelo governo federal de dívida contratada originalmente por outros entes públicos (Questão 9) foi algo frequente na história do Brasil, particularmente nas décadas de 1980 e

1990, e envolveu tanto o pagamento de dívida externa contratada com garantia da União quanto o refinanciamento de dívida interna sem garantia.

Nas décadas de 1960 e 1970, a questão não teve a dimensão alcançada nas décadas posteriores, mas a União já prestava assistência financeira aos Estados, a título de empréstimos compensatórios em situações de desequilíbrio orçamentário, conforme sistematizado pelo Decreto n°. 51.803 de 1963.

A partir da segunda metade da década de 1980, em face da crise econômica interna, os resgates a Estados e Municípios passaram a ser frequentes. Em 1987, o Banco do Brasil foi autorizado a realizar, à conta e risco do Tesouro Nacional, operações de crédito interno a Estados e Municípios, com a finalidade de atender o serviço da dívida interna destes entes, bem como o déficit relativo a despesas correntes de exercícios financeiros anteriores e do próprio exercício de 1987 (Lei n°. 7.614 de 1987). Em 1989, a União novamente socorreu os Estados e Municípios, desta vez refinanciando a dívida externa, garantida pelo Tesouro Nacional, tanto das entidades da administração direta quanto das entidades da administração indireta (Lei n°. 7.976 de 1989). Dois anos mais tarde, a União promoveu a consolidação e o reescalonamento da dívida interna, contratual e mobiliária, dos Estados e Municípios, inclusive das entidades da administração indireta (Lei n°. 8.388 de 1991), bem como a renegociação das dívidas destes entes junto ao INSS (art. 58 da Lei n°. 8.212 de 1991). Em 1993, as dívidas de Estados e Municípios junto ao FGTS também foram renegociadas (Lei n°. 8.620 de 1993) e uma nova consolidação e reescalonamento da dívida interna foi realizada (Lei n°. 8.727 de 1993). Neste mesmo ano, porém, as regras tornaram-se mais rígidas: a Lei n°. 8.727 de 1993 proibiu novos empréstimos e concessão de garantias por parte da União em caso de inadimplência destes entes (art. 17), e a Emenda Constitucional n°. 3 de 1993 permitiu a vinculação das receitas de arrecadação de impostos e de transferências do FPE e FPM para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta (art. 167, § 4.º, da Constituição). Ainda assim, em 1995, um novo processo de consolidação e reescalonamento da dívida foi iniciado, o Programa de Apoio à Restruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, instituído por meio do Voto CMN n°. 162, e formalizado em 1997, por meio da Lei n°. 9.496 de 1997. Este programa foi além da assunção da dívida estadual pela União, e estabeleceu como condição obrigatória metas relativas à dívida financeira, ao resultado primário, a despesas com funcionalismo público, à arrecadação de receitas próprias e a despesas com investimento, bem como compromissos referentes à privatização, permissão

ou concessão de serviços públicos, reforma administrativa e patrimonial, cujos objetivos eram promover o equilíbrio das contas públicas estaduais e controlar o seu endividamento (art. 2º da Lei nº. 9.496 de 1997). A União foi autorizada a assinar os contratos de refinanciamento até 31 de maio de 2000 (art. 1º da Lei nº. 9.496 de 1997 com redação dada pela Medida Provisória nº. 2192-70, de 2001). A partir desta data a realização de operações de crédito entre entes da Federação ficou proibida pela LRF. A concessão de garantias pela União aos Estados e Municípios foi permitida, mas estes devem oferecer contragarantias, conforme exposto no capítulo quatro, dentre elas as receitas de transferências do FPE e do FPM. Ademais, caso o ente tenha sua dívida honrada pela União, o seu acesso a novos créditos ou financiamentos é suspenso até a total liquidação da dívida (art.40, § 1º, § 9º e § 10 da LRF).

Logo, o país passou de um extremo, no qual a assunção por parte da União de dívida contratada por outros entes, com e sem garantia, era frequente (nota 0) para o outro, no qual esta assunção é proibida e a execução da garantia dada pelo União acarreta em fortes restrições para o devedor (nota 7,5).

Em linhas gerais, as normas para a contratação de empréstimos pelos Estados e Municípios (Questão 10, parte A) mantiveram-se praticamente inalteradas ao longo do período estudado. Entre 1965 e 1966, sob a Constituição de 1946, os empréstimos externos de Estados, Distrito Federal e Municípios deveriam ser autorizados pelo Senado (art. 63, inciso II). A Constituição de 1967 ampliou a competência do Senado, que além de autorizar as operações financeiras externas destes entes, deveria: fixar limites globais da dívida consolidada dos Estados e Municípios, a partir de proposta do Presidente da República; estabelecer e alterar limites e prazos mínimo e máximo, taxa de juros e demais condições das obrigações emitidas pelos Estados e Municípios; e proibir ou limitar temporariamente a emissão e o lançamento de obrigações de qualquer natureza, dos Estados e Municípios (art.45, inciso II, e art. 69, § 2º). A Emenda Constitucional nº. 1 de 1969, que deu nova redação à Constituição de 1967, manteve essas atribuições (art. 42, incisos IV e VI). A Constituição de 1988, por sua vez, não alterou os controles anteriores e manteve sob competência do Senado Federal a autorização das operações externas de natureza financeira; a fixação, por proposta do Presidente da República, de limites globais para o montante da dívida consolidada; a definição de limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno, bem como para o montante da dívida mobiliária (art. 52, incisos V, VI, VII, e IX). Deste modo, o controle é exercido pelo Senado, o que corresponde à nota 5, para todo o período.

Entretanto, a análise das Resoluções do Senado, referentes aos limites e condições para a contratação de operações de crédito interno e externo por Estados e Municípios, revela que o controle exercido pelo Senado era pouco restritivo e que apenas no final da década de 1990, no âmbito da crise fiscal estadual e do Programa de Apoio à Restruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, as condições foram alteradas e tornarem-se mais restritivas.

Até 1997, as Resoluções que disciplinavam este matéria¹⁶² permitiam que os entes pleiteassem a elevação temporária dos limites impostos, o que ocorria com bastante frequência. A Tabela 3 abaixo apresenta o número de resoluções que autorizaram a elevação do limite imposto pelo próprio Senado.

Entre 1968 e 1974, as condições eram determinadas pela Resolução do Senado Federal nº. 58 de 1968 e suas alterações, que proibia a emissão e lançamento de obrigações de Estados e Municípios. Para este período, observa-se que a proibição foi suspensa 92 vezes. A Resolução do Senado Federal nº. 62 de 1975, revogou a proibição anterior, fixou limites e estabeleceu condições para as operações de crédito de qualquer natureza. Esta Resolução vigorou até 1989, quando foi revogada pela Resolução do Senado Federal nº. 94 de 1989, e em sua vigência, a elevação temporária do limite imposto foi autorizada 206 vezes, sendo 4 autorizações expedidas já em 1975. Destaca-se que, em 1976, a Resolução do Senado Federal nº. 93 excluiu dos limites fixados pela Resolução nº. 62 as operações contratadas com recursos do Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano, do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social e do Banco Nacional da Habitação, e que até 1988 foram autorizadas 1.644 operações nestas condições.

¹⁶² Resoluções do Senado Federal nº. 58 de 1968 e suas alterações, nº. 62 de 1975 e suas alterações, nº. 94 de 1989, nº. 58 de 1990, nº. 36 de 1992, nº. 11 de 1994 e nº. 69 de 1995.

Tabela 3 – Autorizações do Senado Federal para elevação temporária de limite – 1972-1999

Ano	Nº. de Resoluções	Ano	Nº. de Resoluções	Ano	Nº. de Resoluções
	Elevação temporária limite / autorização extralimite		Elevação temporária limite / autorização extralimite		Elevação temporária limite
1972	4	1982	5/35	1992	11
1973	15	1983	12/273	1993	3
1974	29	1984	16/37	1994	10
1975	48	1985	13/63	1995	8
1976	74	1986	20/309	1996	8
1977	13/99	1987	12/305	1997	16
1978	6/95	1988	15/160	1998	12
1979	2/111	1989	5	1999	2
1980	7/89	1990	10		
1981	2/68	1991	10		

Fonte: Senado Federal. Resoluções do Senado Federal, tomos 3 a 5 e volumes 6 a 29. Elaborada pela autora.

A partir de 1989 o número de autorizações foi sensivelmente reduzido o que não significa maior restrição ao endividamento destes entes, particularmente no caso dos Estados. Isto porque, embora a Emenda Constitucional n°. 3 de 1993 tenha restrito a emissão de títulos de Estados e Municípios ao montante necessário ao refinanciamento do principal devidamente atualizado, a Resolução n°. 69 de 1995 definiu a atualização do principal de tal modo que, na prática, a rolagem dos juros foi permitida. A conclusão é que o Senado não foi eficaz para controlar o endividamento destes entes (FERREIRA, 1998, p.34-35).

Em 1998, no contexto do refinanciamento dos Estados no âmbito da Lei n°. 9.496 de 1997, o Senado aprovou a Resolução n°. 78, que suprimiu a autorização para que Estados e Municípios pleiteassem elevações temporárias do limite imposto e transferiu para o Banco Central a análise dos pedidos de autorização para realizar operações de crédito. Apenas os pedidos que estivessem de acordo com as condições impostas pela Resolução poderiam ser encaminhados para apreciação do Senado (art. 22 e art.23). Após esta Resolução foram aprovados cinco pedidos de elevação temporária de limite, sendo três em 1998 e dois no início de 1999.

Em 2001, seguindo o disposto pela LRF, o Senado aprovou as Resoluções n°. 40 e n°. 43. A primeira impôs como limite para a dívida consolidada líquida dos Estados o montante equivalente a duas vezes a receita corrente líquida, enquanto que para os Municípios o teto estabelecido foi de 1,2 (art. 3°). A Resolução n°. 43 de 2001 limitou as operações de crédito interno e externo, tanto dos Estados quanto dos Municípios, ao montante anual de 16% da receita corrente líquida e o pagamento anual de amortizações juros e demais encargos não pode ultrapassar 11,5% desta receita (art. 7°). Quanto aos pedidos de autorização para a

contratação de empréstimos, estes devem ser analisados pelo Ministério da Fazenda, e apenas os pedidos em conformidade com a Resolução são encaminhados para o Senado para apreciação (art. 8º).

Conclui-se, deste modo, que após 1998 as normas do Senado impõem maior disciplina ao endividamento de Estados e Municípios, o eleva a nota do período para 7,5.

A contratação de empréstimos pelas empresas públicas (Questão 10, parte B) segue as mesmas normas vigentes para o ente a que ela pertence. Deste modo, para as empresas públicas da União, as operações de crédito interno e externo eram regulamentadas e autorizadas pelo Executivo até 1988 e, a partir da nova Constituição, estão sujeitas aos limites, condições e autorizações do Senado, primeiro com a Resolução do Senado Federal nº. 96 de 1989 e, atualmente, com a Resolução do Senado Federal nº. 48 de 2007, como visto no capítulo anterior. No caso das empresas públicas pertencentes a Estados ou Municípios, a regulamentação esteve sempre a cargo do Senado, sendo mais efetiva após 1998, como exposto acima. De acordo com Alesina *et al* (1999), os controles exercidos pelo Executivo e pelo Legislativo são equivalentes e recebem a nota 5. Esta foi a nota atribuída ao índice que avalia a legislação orçamentária. No entanto, como foi argumentado, as regras tornaram-se mais efetivas a partir do fim da década de 1990. Assim, para este período, foi atribuída a nota 7,5 ao índice que avalia a prática orçamentária.

O Gráfico 16 a seguir mostra o comportamento do I_{AL} , construído a partir dos preceitos legais, e do I_{AP} , construído a partir da prática orçamentária, ao longo do período 1965-2010. O primeiro resultado observado é que as instituições orçamentárias tais como definidas por lei apresentam características mais hierárquicas do que a prática orçamentária, o que, na definição de Alesina *et al* (1999) conduziria a uma maior disciplina fiscal. Como mostra a Tabela 4, a média do I_{AL} para o período é igual a 59,6 contra 54,3 do I_{AP} , e esta diferença é significativa do ponto de vista estatístico. Assim, a interação das normas orçamentárias com os interesses políticos e burocráticos, ao longo do processo orçamentário, resultou em uma prática aquém de suas possibilidades no que tange ao controle do gasto público.

Gráfico 16 – I_{AL} x I_{AP} – 1965-2010

Fonte: Elaborado pela autora a partir das Tabelas 1 e 2.

Tabela 4 – Média por Índice e período

	I_{AL}	I_{AP}	Diferença entre índices
1965-2010	59,629 [0,859]	54,295 [0,777]	-5,335* [0,133]
1965-1988	59,862 [1,018]	54,032 [1,018]	-
1989-2000	53,723 [0,903]	49,799 [0,729]	-3,924* [0,174]
2001-2010	66,160 [0,000]	60,320 [0,000]	-
Diferença entre períodos: 1965-1988 e 1989-2000	-6,138* [1,361]	-4,233* [1,253]	-
Diferença entre períodos: 1989-2000 e 2001-2010	12,437* [0,903]	10,521* [0,729]	-

*Significante ao nível de 1%. Erro padrão em colchetes.

Contudo, o resultado que se destaca é a menor pontuação para as instituições orçamentárias brasileiras no período de 1989 a 2000, em comparação ao período militar, particularmente de 1970 a 1988¹⁶³. No caso do I_{AL} , a média para cada período é igual a 53,7 e 59,8, respectivamente. Para o I_{AP} , os valores são 49,8 e 54,0. Em ambos os casos, a diferença entre estes dois períodos é estatisticamente significativa. Por este resultado, tem-se que o processo orçamentário instituído pela Constituição de 1988 é menos propenso à disciplina fiscal do que o processo do período militar, o que contraria as expectativas iniciais, dado que as mudanças institucionais realizadas em meados da década de 1980 visaram justamente o maior controle das contas públicas. Dois fatores contribuem para este resultado: as prerrogativas do Executivo frente ao Legislativo na fase de apreciação e votação do orçamento (*agenda-*

¹⁶³ O novo processo orçamentário, definido na Constituição de 1988, tem início em 1989, quando foi elaborado o primeiro orçamento, segundo as novas normas.

setting), captadas pelo subíndice 2, e o fato desta metodologia não captar características importantes do processo orçamentário brasileiro, como a existência de múltiplos orçamentos e sua posterior unificação.

Gráfico 17 – Legislação Orçamentária (A) x Prática Orçamentária (B) – Subíndices – 1965-2010
 Fonte: Elaborado pela autora a partir das Tabelas 1 e 2.

A decomposição dos índices orçamentários (Gráfico 17)¹⁶⁴ revela que apenas o subíndice 2 possui maior pontuação no período de 1970 a 1988 em relação ao período de 1989 a 2000. O subíndice 1, que agrupa as instituições referentes ao controle dos gastos e às restrições aos empréstimos, mostra que as sucessivas mudanças institucionais, nas décadas de 1990 e de 2000, tornaram essas instituições mais hierárquicas, e, conseqüentemente, mais condutoras à disciplina fiscal. O pico apresentado no comportamento deste subíndice nos anos iniciais da série é resultado do breve período em que a Constituição de 1967 proibiu o déficit orçamentário. O subíndice 3, por sua vez, referente ao controle do endividamento dos demais entes públicos, também apresenta uma trajetória de crescimento, resultado das mudanças ocorridas em fins da década de 1990 e início da década de 2000.

O subíndice 2 é composto pelas Questões 4, 5 e 6. Como a pontuação da Questão 4 manteve-se constante para todo o período, são as regras para as emendas parlamentares ao orçamento e as normas relativas a atrasos na votação ou rejeição do projeto orçamentário que determinam o resultado observado no índice agregado. As negociações políticas entre parlamentares e governo abrem espaço para o menor controle do gasto público, uma vez que a liberação de verbas para projetos parlamentares pode ser usada como moeda de troca para o apoio a projetos do Executivo. Esta situação é típica de democracias e, conforme exposto no fim do

¹⁶⁴ As partes (A) e (B) do Gráfico 17 estão na mesma escala, o que permite a comparação direta entre os subíndices apresentados em cada parte.

capítulo quatro, também faz parte do atual processo orçamentário brasileiro. Assim, regras que restrinjam o escopo para esta negociação tendem a promover a disciplina fiscal. De acordo com Alesina *et al* (1999, p. 33-34), as regras que proíbem as emendas de elevarem o gasto público e o déficit orçamentário e as que determinam a execução do orçamento proposto em caso de atraso ou rejeição da proposta, tornando a posição relativa do Executivo mais forte no processo de negociação, são as mais hierárquicas. E são justamente estas as regras que vigoravam no período militar. Deste modo, as reformas da Constituição de 1988 resgataram, por um lado, a participação do Congresso Nacional na apreciação e votação do projeto de lei orçamentária, mas de outro propiciaram o jogo político entre Executivo e Legislativo, o que tornou as instituições orçamentárias, em seu conjunto, menos hierárquicas na classificação de Alesina *et al* (1999).

As contrapartidas, no reordenamento institucional das finanças públicas, desta maior participação parlamentar foram a unificação do orçamento e a separação financeira entre Banco Central, Banco do Brasil e Tesouro Nacional. No entanto, a existência de múltiplos orçamentos não é captada por esta metodologia e o arranjo institucional que unificava estas instituições do ponto de vista financeiro foi considerado apenas em parte na Questão 3, quando da avaliação das restrições às operações de crédito da União.

Ainda assim, a metodologia pioneira de Alesina *et al* (1999) permite fazer uma boa avaliação do processo orçamentário brasileiro em seu conjunto. Ademais, a maior restrição à contratação de empréstimos por parte dos Estados, Municípios e empresas públicas, o fim da assunção pela União de dívidas contratadas por estes entes e a introdução de metas para o resultado primário, em fins da década de 1990 e início da década de 2000, foram mudanças institucionais fortes o suficiente para contrapor o atual *agenda-setting*, resultando em um arranjo institucional mais propenso à disciplina fiscal, como pode ser visto na diferença entre as médias para os períodos de 1989-2000 e 2001-2010, Tabela 4, e nos Gráficos 16 e 17.

A menor pontuação do subíndice 2, para os anos de 1989 a 2000, refletiu-se na correlação entre este subíndice e os demais. Independente da avaliação realizada, se pela legislação orçamentária ou pela prática orçamentária, este subíndice é negativamente correlacionado com os subíndices 1 e 3 (Tabela 5), o que mostra que as mudanças nas instituições incluídas no subíndice 2 e nas incluídas nos demais subíndices ocorreram em sentido oposto, ao longo do período 1965-2010. Com isso, o I_{AL} e o I_{AP} não apresentaram correlação significativa com

o subíndice 2. Já os subíndices 1 e 3 são positiva e significativamente correlacionados, indicando que as instituições aí agrupadas evoluíram no mesmo sentido no que tange à disciplina fiscal.

Tabela 5 – Coeficiente de correlação de Spearman – I_{AL} , I_{AP} e Subíndices

Parte A		I_{AL}		
		Subíndice 1	Subíndice 2	Subíndice 3
Subíndice 2		-0,8221* (0,000)		
Subíndice 3		0,7854* (0,000)	-0,5732* (0,000)	
I_{AL}		0,4899* (0,001)	0,0071 (0,963)	0,7734* (0,000)
Parte B		I_{AP}		
		Subíndice 1	Subíndice 2	Subíndice 3
Subíndice 2		-0,8590* (0,000)		
Subíndice 3		0,9576* (0,000)	-0,9293* (0,000)	
I_{AP}		0,4270* (0,003)	0,0071 (0,735)	0,3499** (0,017)

* e ** significante a 1% e 5%, respectivamente. P-valor em parênteses.

Por fim, não obstante a diferença entre as notas atribuídas para algumas questões, observa-se que valor médio aqui obtido para o I_{AP} (53,17), para o período de 1980-1992, é semelhante ao calculado para o Brasil por Alesina *et al* (1999) (54,49), que também considera a prática orçamentária.

5.2.2 O índice orçamentário de Dabla-Norris *et al* (2010)

A metodologia proposta por Dabla-Norris *et al* (2010) avalia as características presentes em cada uma das três etapas do processo orçamentário – planejamento e negociação do orçamento, aprovação e execução¹⁶⁵ – a partir de cinco categorias: procedimentos que atribuem a prerrogativa de ordenar o processo orçamentário a uma autoridade orçamentária (*top-down procedures*), regras e controles, sustentabilidade e credibilidade das instituições, abrangência do processo orçamentário e transparência. Deste modo, são calculados dois índices orçamentários: o índice que avalia as etapas do processo orçamentário (I_E) e o índice que avalia as categorias listadas acima (I_C). Estes dois índices por sua vez, são compostos por

¹⁶⁵ Na classificação dos autores, a etapa de controle do orçamento, quarta etapa do processo orçamentário, de acordo com o conceito adotado no capítulo quatro, faz parte da etapa de execução do orçamento.

subíndices referentes a cada uma das três etapas e a cada uma das cinco categorias, respectivamente. Ao total as instituições orçamentárias são avaliadas a partir de 33 questões, cujas notas variam de 0 a 4, sendo o valor 4 atribuído quando a instituição apresenta melhor desempenho em termos de disciplina fiscal. O Anexo B traz as questões que compõem o índice, as possíveis respostas para cada uma delas e as respectivas notas atribuídas pelos autores¹⁶⁶.

O I_E corresponde à média aritmética simples dos subíndices calculados para cada uma das etapas do processo orçamentário: planejamento e negociação, aprovação e execução do orçamento. Estes, por sua vez, são calculados como a média aritmética simples das notas atribuídas às perguntas que o compõe.

$$I_E = \frac{1}{3} \sum_{i=I}^{III} E_i, \text{ onde } E_I = \text{PLANEJAMENTO} = \frac{1}{14} \sum_{j=1}^{14} q_j ;$$

$$E_{II} = \text{APROVAÇÃO} = \frac{1}{6} \sum_{j=15}^{20} q_j ; E_{III} = \text{EXECUÇÃO} = \frac{1}{13} \sum_{j=21}^{33} q_j$$

e q_j corresponde à nota atribuída para a questão j .

Do mesmo modo, o I_C é calculado como a média aritmética simples dos subíndices construídos para cada categoria – *top-down procedures*, regras e controles, sustentabilidade e credibilidade, abrangência e transparência – ao longo de todas as etapas do processo orçamentário. E cada subíndice corresponde à média aritmética das perguntas que o compõe¹⁶⁷.

$$I_C = \frac{1}{5} \sum_{i=A}^E C_i \text{ onde } C_A = \text{TOP - DOWN} = \frac{1}{5} \sum_{j=1}^{2,15,16,21} q_j ;$$

$$C_B = \text{REGRAS} = \frac{1}{7} \sum_{j=3}^{4,17,22 \text{ a } 25} q_j ; C_C = \text{SUSTENTABILIDADE} = \frac{1}{7} \sum_{j=6}^{6,7,18,26 \text{ a } 28} q_j ;$$

¹⁶⁶ Detalhes adicionais para cada uma das notas atribuídas podem ser obtidos em Dabla-Norris *et al* (2010).

¹⁶⁷ A análise de sensibilidade dos índices propostos foi realizada pelos autores, que concluíram que estes são robustos a diferentes formas de agregação das notas (DABLA-NORRIS, 2010, p. 17).

$$C_D = ABRANGÊNCIA = \frac{1}{6} \sum_{j=8}^{9, 12, 19} q_j ; C_E = TRANSPARÊNCIA = \frac{1}{8} \sum_{j=13}^{14, 20, 29, 33} q_j$$

Em consonância com o procedimento da seção anterior, as respostas de cada uma das 33 questões, bem como suas respectivas notas, tiveram por base o estudo detalhado do processo orçamentário brasileiro realizado no capítulo quatro e, quando necessário, informações adicionais foram apresentadas. Destaca-se que o índice de Dabla-Norris *et al* (2010) não apenas amplia o escopo da análise, em comparação ao índice de Alesina *et al* (1999), como também abarca em maior detalhe a rotina orçamentária. Portanto, em distinção ao índice anterior, as instituições foram avaliadas apenas do ponto de vista da prática orçamentária. As Tabelas 6 e 7 abaixo apresentam a nota atribuída a cada uma das questões e a Tabela 8 os valores calculados para cada índice e seus respectivos subíndices. Novamente, antes de analisar os resultados obtidos, são apresentadas e justificadas as notas atribuídas a cada uma das questões, de acordo com as linhas gerais definidas por Dabla-Norris *et al* (2010) e apresentadas no Anexo B.

Tabela 6 – Índice Orçamentário de Dabla-Norris *et al* (2010) – 1965-2010 – Questões 1 a 16

	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q6	Q7 média	Q8	Q9	Q10	Q11	Q12	Q13	Q14	Q15	Q16
1965	4	2,67	0	2	0	0	0,67	4	0	2	2	0	4	2	0	0
1966	4	2,67	0	2	0	0	0,67	4	0	2	2	0	4	2	0	0
1967	4	2,67	0	2	0	0	0,67	4	0	2	2	0	4	2	0	0
1968	4	2,67	0	2	1,33	0	0,67	4	0	2	2	0	4	2	0	0
1969	4	2,67	0	2	1,33	0	0,67	4	0	2	2	0	4	2	0	0
1970	4	2,67	0	2	1,33	0	0,67	4	0	2	2	0	4	2	0	0
1971	4	4	0	4	1,33	0	0,67	4	0	2	2	0	4	2	0	0
1972	4	4	0	4	1,33	0	0,67	4	0	2	2	0	4	2	0	0
1973	4	4	0	4	1,33	0	0,67	4	0	2	2	0	4	2	0	0
1974	4	4	0	4	1,33	0	0,67	4	0	2	2	0	4	2	0	0
1975	4	4	0	4	1,33	0	0,67	4	0	2	2	0	4	2	0	0
1976	4	4	0	4	1,33	0	0,67	4	0	2	2	0	4	2	0	0
1977	4	4	0	4	1,33	0	0,67	4	0	2	2	0	4	2	0	0
1978	4	4	0	4	1,33	0	0,67	4	0	2	2	0	4	2	0	0
1979	4	4	0	4	1,33	0	0,67	4	0	2	2	0	4	2	0	0
1980	4	4	0	4	1,33	0	0,67	4	0	2	2	0	4	2	0	0
1981	4	4	0	4	1,33	0	0,67	4	0	2	2	0	4	2	0	0
1982	4	4	0	4	1,33	0	0,67	4	0	2	2	0	4	2	0	0
1983	4	4	0	4	1,33	0	0,67	4	0	2	2	0	4	2	0	0
1984	4	4	0	4	1,33	0	0,67	4	0	2	2	0	4	2	0	0
1985	4	4	0	4	1,33	0	0,67	4	0	2	2	0	4	2	0	0
1986	4	4	0	4	1,33	0	0,67	4	1,33	4	2	0	4	2	0	0
1987	4	4	0	4	1,33	0	0,67	4	1,33	4	2	0	4	2	0	0
1988	4	4	0	4	1,33	0	0,67	4	1,33	4	2	0	4	2	2	0
1989	4	4	0	4	1,33	0	0,67	4	1,33	4	2	0	4	2	2	0
1990	4	4	0	4	1,33	0	0,67	4	4	4	2	0	4	2	2	0
1991	4	4	0	4	2,67	0	0,67	4	4	4	2	0	4	2	2	2
1992	4	4	0	4	2,67	0	0,67	4	4	4	2	0	4	2	2	2
1993	4	4	0	4	2,67	0	0,67	4	4	4	2	0	4	2	2	2
1994	4	4	0	4	2,67	0	0,67	4	4	4	2	0	4	2	2	2
1995	4	4	0	4	2,67	2	0,67	4	4	4	2	0	4	2	2	2
1996	4	4	0	4	2,67	2	0,67	4	4	4	2	0	4	2	2	2
1997	4	4	0	4	2,67	2	0,67	4	4	4	2	0	4	2	2	2
1998	4	4	0	4	2,67	2	0,67	4	4	4	2	0	4	2	2	2
1999	4	4	4	4	2,67	2	0,67	4	4	4	2	0	4	4	2	2
2000	4	4	4	4	2,67	2	1,33	4	4	4	2	4	4	4	2	2
2001	4	4	4	4	2,67	2	1,33	4	4	4	2	4	4	4	2	2
2002	4	4	4	4	2,67	2	1,33	4	4	4	2	4	4	4	2	2
2003	4	4	4	4	2,67	2	1,33	4	4	4	2	4	4	4	2	2
2004	4	4	4	4	2,67	2	1,33	4	4	4	2	4	4	4	2	2
2005	4	4	4	4	2,67	2	1,33	4	4	4	2	4	4	4	2	2
2006	4	4	4	4	2,67	2	1,33	4	4	4	2	4	4	4	2	4
2007	4	4	4	4	2,67	2	1,33	4	4	4	2	4	4	4	2	4
2008	4	4	4	4	2,67	2	1,33	4	4	4	2	4	4	4	2	4
2009	4	4	4	4	2,67	2	1,33	4	4	4	2	4	4	4	2	4
2010	4	4	4	4	2,67	2	1,33	4	4	4	2	4	4	4	2	4

Fonte: Elaborada pela autora.

Tabela 7 – Índice Orçamentário de Dabla-Norris *et al* (2010) – 1965-2010 – Questões 17 a 33

	Q17	Q18	Q19	Q20	Q21	Q22	Q23	Q24	Q25	Q26	Q27	Q28	Q29	Q30	Q31	Q32	Q33
1965	4	1,33	2	0	4	0	1,33	0	0	0	2	0	0	4	2	0	2
1966	4	1,33	2	0	4	0	1,33	0	0	0	2	0	0	4	2	0	2
1967	4	1,33	2	0	4	2	1,33	2	0	0	2	0	0	4	2	0	2
1968	4	1,33	2	0	4	2	1,33	2	0	0	2	0	0	4	2	0	2
1969	4	1,33	2	0	4	2	1,33	2	0	0	2	0	0	4	2	0	2
1970	4	1,33	2	0	4	2	1,33	2	0	0	2	0	0	4	2	0	2
1971	4	1,33	2	0	4	2	1,33	2	0	0	2	0	0	4	2	0	2
1972	4	1,33	2	0	4	2	1,33	2	0	0	2	0	0	4	2	0	2
1973	4	1,33	2	0	4	2	1,33	2	0	0	2	0	0	4	2	0	2
1974	4	1,33	2	0	4	2	1,33	2	0	0	2	0	0	4	2	0	2
1975	4	1,33	2	0	4	2	1,33	2	0	0	2	0	0	4	2	0	2
1976	4	1,33	2	0	4	2	1,33	2	0	0	2	0	0	4	2	0	2
1977	4	1,33	2	0	4	2	1,33	2	0	0	2	0	0	4	2	0	2
1978	4	1,33	2	0	4	2	1,33	2	0	0	2	0	0	4	2	0	2
1979	4	1,33	2	0	4	2	1,33	2	0	2	2	0	0	4	2	0	2
1980	4	1,33	2	0	4	2	1,33	2	0	2	2	0	0	4	2	0	2
1981	4	1,33	2	0	4	2	1,33	2	0	2	2	0	0	4	2	0	2
1982	4	1,33	2	0	4	2	1,33	2	0	2	2	0	0	4	2	0	2
1983	4	1,33	2	0	4	2	1,33	2	0	2	2	0	0	4	2	0	2
1984	4	1,33	2	0	4	2	1,33	2	0	2	2	0	0	4	2	0	2
1985	4	1,33	2	0	4	2	1,33	2	0	2	2	0	0	4	2	0	2
1986	4	1,33	2	0	4	2	1,33	2	0	2	2	0	0	4	2	0	2
1987	4	1,33	2	0	4	2	1,33	2	0	2	2	0	0	4	2	0	2
1988	0	1,33	2	0	4	2	1,33	2	0	2	2	0	0	4	2	0	2
1989	0	4	2	0	4	2	1,33	2	2	2	2	0	0	4	2	0	2
1990	0	4	2	0	4	2	1,33	2	2	2	2	0	0	4	2	0	2
1991	0	4	2	0	4	4	1,33	2	2	4	2	0	0	4	2	0	2
1992	0	4	2	0	4	4	1,33	2	2	4	2	4	0	4	2	0	2
1993	0	4	2	0	4	4	1,33	2	2	4	2	4	0	4	2	0	2
1994	0	4	2	0	4	4	1,33	4	2	4	2	4	0	4	2	0	2
1995	0	4	2	0	4	4	1,33	4	2	4	2	4	0	4	2	0	2
1996	0	4	2	4	4	4	1,33	4	2	4	2	4	0	4	2	0	2
1997	0	4	2	4	4	4	1,33	4	2	4	2	4	0	4	2	0	2
1998	0	4	2	4	4	4	1,33	4	2	4	2	4	0	4	2	0	2
1999	0	4	2	4	4	4	1,33	4	2	4	2	4	0	4	2	0	2
2000	0	4	4	4	4	4	1,33	4	2	4	2	4	0	4	2	4	2
2001	0	4	4	4	4	4	1,33	4	2	4	4	4	0	4	2	4	2
2002	0	4	4	4	4	4	1,33	4	2	4	4	4	0	4	2	4	2
2003	0	4	4	4	4	4	1,33	4	2	4	4	4	0	4	2	4	2
2004	0	4	4	4	4	4	1,33	4	2	4	4	4	0	4	2	4	2
2005	0	4	4	4	4	4	1,33	4	2	4	4	4	0	4	2	4	2
2006	0	4	4	4	4	4	1,33	4	2	4	4	4	0	4	2	4	2
2007	0	4	4	4	4	4	1,33	4	2	4	4	4	0	4	2	4	2
2008	0	4	4	4	4	4	1,33	4	2	4	4	4	2	4	2	4	2
2009	0	4	4	4	4	4	1,33	4	2	4	4	4	2	4	2	4	2
2010	0	4	4	4	4	4	1,33	4	2	4	4	4	2	4	2	4	2

Fonte: Elaborada pela autora.

Tabela 8 – Índices e Subíndices Orçamentários de Dabla-Norris *et al* (2010) – 1965-2010

	I _E	E _I	E _{II}	E _{III}	I _C	C _A	C _B	C _C	C _D	C _E
1965	1,36	1,67	1,22	1,18	1,43	2,13	1,05	0,57	1,67	1,75
1966	1,36	1,67	1,22	1,18	1,43	2,13	1,05	0,57	1,67	1,75
1967	1,46	1,67	1,22	1,49	1,55	2,13	1,62	0,57	1,67	1,75
1968	1,49	1,76	1,22	1,49	1,59	2,13	1,62	0,76	1,67	1,75
1969	1,49	1,76	1,22	1,49	1,59	2,13	1,62	0,76	1,67	1,75
1970	1,49	1,76	1,22	1,49	1,59	2,13	1,62	0,76	1,67	1,75
1971	1,57	2,00	1,22	1,49	1,70	2,40	1,90	0,76	1,67	1,75
1972	1,57	2,00	1,22	1,49	1,70	2,40	1,90	0,76	1,67	1,75
1973	1,57	2,00	1,22	1,49	1,70	2,40	1,90	0,76	1,67	1,75
1974	1,57	2,00	1,22	1,49	1,70	2,40	1,90	0,76	1,67	1,75
1975	1,57	2,00	1,22	1,49	1,70	2,40	1,90	0,76	1,67	1,75
1976	1,57	2,00	1,22	1,49	1,70	2,40	1,90	0,76	1,67	1,75
1977	1,57	2,00	1,22	1,49	1,70	2,40	1,90	0,76	1,67	1,75
1978	1,57	2,00	1,22	1,49	1,70	2,40	1,90	0,76	1,67	1,75
1979	1,62	2,00	1,22	1,64	1,75	2,40	1,90	1,05	1,67	1,75
1980	1,62	2,00	1,22	1,64	1,75	2,40	1,90	1,05	1,67	1,75
1981	1,62	2,00	1,22	1,64	1,75	2,40	1,90	1,05	1,67	1,75
1982	1,62	2,00	1,22	1,64	1,75	2,40	1,90	1,05	1,67	1,75
1983	1,62	2,00	1,22	1,64	1,75	2,40	1,90	1,05	1,67	1,75
1984	1,62	2,00	1,22	1,64	1,75	2,40	1,90	1,05	1,67	1,75
1985	1,62	2,00	1,22	1,64	1,75	2,40	1,90	1,05	1,67	1,75
1986	1,70	2,24	1,22	1,64	1,86	2,40	1,90	1,05	2,22	1,75
1987	1,70	2,24	1,22	1,64	1,86	2,40	1,90	1,05	2,22	1,75
1988	1,59	2,24	0,89	1,64	1,83	2,80	1,33	1,05	2,22	1,75
1989	1,79	2,24	1,33	1,79	1,96	2,80	1,62	1,43	2,22	1,75
1990	1,85	2,43	1,33	1,79	2,05	2,80	1,62	1,43	2,67	1,75
1991	2,10	2,52	1,67	2,10	2,29	3,20	1,90	1,91	2,67	1,75
1992	2,20	2,52	1,67	2,41	2,40	3,20	1,90	2,48	2,67	1,75
1993	2,20	2,52	1,67	2,41	2,40	3,20	1,90	2,48	2,67	1,75
1994	2,25	2,52	1,67	2,56	2,46	3,20	2,19	2,48	2,67	1,75
1995	2,30	2,67	1,67	2,56	2,51	3,20	2,19	2,76	2,67	1,75
1996	2,52	2,67	2,33	2,56	2,61	3,20	2,19	2,76	2,67	2,25
1997	2,52	2,67	2,33	2,56	2,61	3,20	2,19	2,76	2,67	2,25
1998	2,52	2,67	2,33	2,56	2,61	3,20	2,19	2,76	2,67	2,25
1999	2,66	3,10	2,33	2,56	2,78	3,20	2,76	2,76	2,67	2,50
2000	2,99	3,43	2,67	2,87	3,10	3,20	2,76	2,86	3,67	3,00
2001	3,04	3,43	2,67	3,03	3,15	3,20	2,76	3,14	3,67	3,00
2002	3,04	3,43	2,67	3,03	3,15	3,20	2,76	3,14	3,67	3,00
2003	3,04	3,43	2,67	3,03	3,15	3,20	2,76	3,14	3,67	3,00
2004	3,04	3,43	2,67	3,03	3,15	3,20	2,76	3,14	3,67	3,00
2005	3,04	3,43	2,67	3,03	3,15	3,20	2,76	3,14	3,67	3,00
2006	3,15	3,43	3,00	3,03	3,23	3,60	2,76	3,14	3,67	3,00
2007	3,15	3,43	3,00	3,03	3,23	3,60	2,76	3,14	3,67	3,00
2008	3,20	3,43	3,00	3,18	3,28	3,60	2,76	3,14	3,67	3,25
2009	3,20	3,43	3,00	3,18	3,28	3,60	2,76	3,14	3,67	3,25
2010	3,20	3,43	3,00	3,18	3,28	3,60	2,76	3,14	3,67	3,25

Fonte: Elaborada pela autora.

Na etapa de planejamento e negociação do orçamento, a elaboração do orçamento no Brasil esteve a cargo de um órgão central, a SOF, por todo o período estudado. Como visto, este órgão estabelece as normas gerais para o processo de elaboração, incluindo os limites de despesa para cada órgão setorial, e consolida as propostas de todos os órgãos dentro das

diretrizes estabelecidas para o orçamento anual. Desta forma, foi atribuída a nota 4 para as Questões 1, 2 e 4, a partir de 1971, ano em que a SOF foi criada. Para os anos anteriores, a Questão 1 também recebeu nota 4, uma vez que a elaboração do orçamento já estava a cargo do Ministério do Planejamento e Coordenação antes da criação da SOF, e as Questões 2 e 4 receberam as notas 2,67 e 2, respectivamente, considerando-se que o sistema de planejamento ainda não estava implantado. Em relação à presença de metas e objetivos fiscais (Questão 3), estes só foram estabelecidos a partir 1999, no âmbito do acordo com o FMI e normatizados em 2000 pela LRF. Assim, entre 1965 e 1998, a nota atribuída foi zero, e de 1999 em diante a nota passou a ser 4.

Quanto aos planos macroeconômicos e sua integração com o orçamento anual (Questão 5), demonstrou-se que a experiência brasileira não é bem sucedida nesta área. No período militar, foram elaborados o OPI, a partir de 1968, e o PND, a partir de 1971, mas sua integração com o orçamento era praticamente nula (nota 1,33). Para o período anterior a 1968, quando não havia orçamentos plurianuais, foi atribuída a nota zero. Com o PPA e a LDO pode-se dizer que há alguma integração, particularmente entre a LDO e a LOA, mas que está aquém do estabelecido na norma (nota 2,67). Em relação às estratégias setoriais (Questão 6), estas estavam presentes nos PND e os OPI elaborados, mas as estimativas de custos e formas de financiamento ou não existiam ou eram precárias, particularmente no período de alta inflação, até 1994 (nota 0). Para o período atual, o relatório do Banco Mundial sobre o desempenho da administração financeira federal mostra que as estratégias setoriais cobrem em torno de 35% das despesas primárias discricionárias, mas nem todas são plenamente custeadas ou consistente com as previsões dos agregados fiscais (BANCO MUNDIAL, 2009, p. 41), o que corresponde à nota 2.

Ainda no que tange à elaboração dos orçamentos, as estimativas de receita para o exercício seguinte têm por base hipóteses acerca do comportamento da inflação e do produto. No entanto, até 1991, as informações disponibilizadas na mensagem que acompanhava o projeto de lei orçamentária encaminhado ao Congresso seguiam o disposto na Lei nº. 4320 de 1964 e restringiam-se a: exposição da situação econômico-financeira do país, incluindo dado sobre a dívida pública; exposição e justificativa da política econômico-financeira do governo; e previsões de receita e despesa e sua justificativa. A partir de 1992, o requisito na LDO passou ser o relato da conjuntura econômica do país com indicação para o cenário macroeconômico do ano a que se refere o orçamento, o que não representa uma mudança significativa em

relação ao requisito anterior. É apenas a partir de 2000, com a LRF, que a mensagem passa conter projeções macroeconômicas mais completas, incluindo os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação¹⁶⁸. Deste modo, foram atribuídas as seguintes notas para parte i) da Questão 7: nota 2, para o período 1965-1999; e nota 4 para 2000 em diante. O projeto de lei orçamentária é encaminhado ao Congresso com apenas um cenário macroeconômico estimado e sem projeções fiscais em separado para os custos implícitos na atual política fiscal e em novas políticas, como exemplifica o conteúdo da mensagem presidencial que encaminhou o projeto da LOA 2008¹⁶⁹. Assim, a nota para as partes ii) e iii) da Questão 7 são iguais a zero para todo o período.

O orçamento elaborado abrange tanto as despesas correntes quanto as despesas de capital para todo o período, o que equivale à nota 4 para a Questão 8, porém até 1990, um percentual significativo das despesas estava alocado fora do orçamento da União, como relatado no capítulo quatro. Entre as despesas de carácter fiscal alocadas no orçamento monetário e as despesas de entidades típicas de governo alocadas no orçamento SEST, tem-se que o montante de despesas extraorçamentárias é superior a 10% do PIB para o período¹⁷⁰. Entre 1986 e 1988, as despesas do orçamento monetário são transferidas para o orçamento fiscal e em 1990, quando as contas do sistema de previdência passam a fazer parte do orçamento fiscal, o percentual de despesas extraorçamentárias é reduzido drasticamente. Atualmente este percentual é inferior a 1%¹⁷¹. Assim, a nota atribuída à Questão 9 foi igual a zero, para o período de 1965-1985, igual a 1,33, entre 1986-1989, e igual a 4 a partir de 1990. Quanto aos

¹⁶⁸ Essas informações além de serem requisitos impostos pelo art. 4º, § 4º, da LRF, de fato constam nas mensagens presidenciais que encaminharam os projetos de lei orçamentária ao Congresso a partir de 2000. Estas mensagens estão disponíveis em <http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=50&sec=8> e nos suplementos dos Diários Oficiais do Senado nº. 148 de 2003, nº. 139 de 2005, nº. 155 de 2006, nº. 136 de 2007, nº. 130 de 2008 e nº. 142 de 2009.

¹⁶⁹ Diário Oficial do Senado nº. 136, de 4 de setembro de 2007, Suplemento B. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?codDiario=2522> Acesso: 02/05/2012.

¹⁷⁰ Dados precisos e compatíveis para todo o período são de difícil localização, mas os dados reportados por outros estudos permitem concluir que o percentual destas despesas fica acima de 10% do PIB para o período. Os dados do Anuário Estatístico do Brasil, para o sistema de previdência social, permitem verificar que somente estas despesas representaram, em média, 5% do PIB entre 1965 e 1989. Braga (1983) reporta que as despesas com subsídios creditícios e diretos ao consumidor corresponderam a cerca de 2% entre 1976 e 1978 e representaram em média, 4% do PIB entre 1979 e 1981. Além destas despesas, também estão incluídas no orçamento monetário as despesas com os encargos da dívida pública, principal item da despesa fiscal constante neste orçamento. Mussi, Ohana e Guedes (1992, p. 22) reportam que as despesas fiscais do orçamento monetário, incluídas as despesas com a dívida pública, para os anos de 1985, 1986 e 1987 foram, respectivamente, de 13,11%; 9,36% e 14,86%. A estas despesas cabe acrescentar as despesas referentes as demais entidades típicas de governo constante no orçamento SEST.

¹⁷¹ Banco Mundial, 2009, p. 29.

dados da dívida pública interna e externa (Questão 10), estes são informados na mensagem que encaminha o projeto de lei orçamentária ao Legislativo, para todo o período. No entanto, como visto anteriormente, as despesas e receitas relativas à dívida pública não figuraram ou figuraram de modo parcial no orçamento até 1985. Logo, foi atribuída a nota 2 até 1985 e partir de 1986, a nota 4.

A Questão 11 refere-se à inclusão no orçamento dos projetos financiados por doações internacionais. Embora relevante para análise das instituições orçamentárias de países de baixa renda, objeto de análise dos autores, as doações internacionais não possuem a mesma importância para o Brasil, que são insignificantes para o governo federal¹⁷². No entanto, como retirar esta questão do índice representa uma mudança na metodologia proposta pelos autores, optou-se por atribuir a nota média da questão (nota 2), para todo o período, de modo que a comparação ao longo do tempo não é influenciada por esta questão.

As informações sobre riscos fiscais (Questão 12) foram incluídas no processo orçamentário brasileiro a partir da LRF, que estabeleceu o Anexo de Riscos Fiscais. Assim, a nota desta questão é igual a zero até 1999 e igual a 4 a partir de 2000.

Quanto à classificação das despesas constante no orçamento brasileiro (Questão 13), a Lei n°. 4.320 estabeleceu as três classificações consideradas por Dabla-Norris *et al* (2010), ou seja, a classificação administrativa (institucional), econômica e funcional-programática, o que corresponde à nota 4 para todo o período.

A divulgação do projeto de lei orçamentária ao público (Questão 14) foi uma constante ao longo do período analisado. Na última década, o acesso tem sido amplo com a publicação da proposta completa em meios eletrônicos, como o sítio do Ministério do Planejamento¹⁷³, bem como a publicação em formato impresso e/ ou CD-ROM pela SOF¹⁷⁴, desde 1999, em consonância com os princípios da transparência e publicidade¹⁷⁵ do orçamento, normatizados

¹⁷² Banco Mundial, 2009, p.34

¹⁷³ <http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=50&sec=8>

¹⁷⁴ Os volumes encontram-se disponíveis na biblioteca do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão sob a referência BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (MP). SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL (SOF). Orçamentos da União: exercício financeiro de [...]:projeto de lei. Brasília: SOF, [ano], para os anos de publicação de 1999 a 2009. http://pergamum.planejamento.gov.br/pergamum/biblioteca/index.php?resolution2=1024_1&tipo_pesquisa=

¹⁷⁵ Como exposto na seção 4.2, o princípio da publicidade está posto no atual processo orçamentário desde a Constituição de 1988.

com a LRF. A publicação do projeto de lei do orçamento da União tem sido feita também pela Imprensa Nacional, desde 1988¹⁷⁶. Para as décadas anteriores, a disponibilidade de acesso ao projeto orçamentário pode ser verificada por meio de reportagens publicadas em períodos nacionais. A título de exemplo, a Revista Conjuntura Econômica, ao longo das décadas de 1960, 1970 e 1980, apresentou reportagens sobre a proposta orçamentária do governo, divulgando em alguns casos os valores globais previstos para a receita e fixados para a despesa e, em outros, apresentando também os valores detalhados por categoria¹⁷⁷. Dada a maior amplitude na divulgação do projeto no período atual, foi atribuída a nota 4 para o período de 1999 a 2010 e a nota 2 para o período de 1965 a 1998.

Na etapa de aprovação do orçamento, os limites para a inclusão de emendas ao projeto apresentaram mudança significativa no período analisado (Questão 15). Como exposto no capítulo quatro e na seção anterior, entre 1965 e 1967, sob a Constituição de 1946, não havia restrições constitucionais para a aprovação de emendas, apenas as diretrizes estabelecidas pela Lei nº. 4.320 de 1964. A partir da Constituição de 1967, as normas foram ao outro extremo e proibiram na prática a inclusão de emendas. Em ambos os casos, as regras são consideradas prejudiciais à disciplina fiscal por Dabla-Norris *et al* (2010), sendo atribuída a nota zero. As normas estabelecidas pela Constituição de 1988, por sua vez, vedaram a inclusão de emendas sem fonte de financiamento, mas permitiram a reestimação da receita, prática usual na etapa de votação do orçamento brasileiro. O resultado são emendas neutras do ponto de vista do resultado orçamentário, o que equivale à nota 2.

Em relação ao procedimento para a aprovação do orçamento pelo Legislativo (Questão 16), as etapas de apreciação do projeto de lei na CMO, com a definição da receita disponível para emendas pelo parecer da receita e com a fixação dos limites para emendas no parecer preliminar, configuram-se em um procedimento *top-down* no processo de votação, conforme definição dos autores para esta questão, o que corresponde à nota 4. No entanto, este procedimento é recente, instituído em 2006 pela Resolução nº. 1 do Congresso Nacional. Entre 1991 e 2005¹⁷⁸, apenas os limites para a despesa eram estabelecidos previamente, o que representa um caso intermediário entre o procedimento *top-down* (nota 4) e o procedimento

¹⁷⁶Orçamento da União: projeto de Lei. Rio de Janeiro, RJ: Imprensa Nacional, 1988-. 4 v. Disponíveis na biblioteca do TCU. <https://contas.tcu.gov.br/sophia/index.html>

¹⁷⁷ Revista Conjuntura Econômica, v.17, nº.7, jul./1963; v.27, nº. 10, out./1973; v.33, nº. 12, dez./1979; v.34, nº.10, out./1980; v. 35, nº. 11, nov./1981; v.36, nº.11, nov./1982; v.38, nº.12, dez./1984.

¹⁷⁸ Após a democratização, a CMO e os seus procedimentos foram normatizados pela Resolução do Congresso Nacional nº. 1 de 1991.

que aprecia os limites globais da despesa e da receita e a composição das despesas de forma conjunta (nota 0). Assim, embora o caso intermediário não seja apreciado pelos autores, optou-se por considerar esta situação do processo orçamentário brasileiro e atribuir a nota 2 para este período. Para os demais anos da série, o procedimento de votação aprecia o projeto de forma global, sendo atribuída a nota zero.

O processo orçamentário do período militar e o processo orçamentário atual estabeleceram limites claros e semelhantes para a apreciação e votação do orçamento (Questão 17): em ambos, os projetos devem ser encaminhados ao Congresso Nacional até 31 de agosto e devolvidos para a sanção até encerramento da seção legislativa, antes, portanto, do início do exercício financeiro ao qual o projeto se refere¹⁷⁹. Entretanto, em relação ao cumprimento deste prazo, os dois processos apresentam comportamento bastante distinto. Com a existência do chamado decurso de prazo no período militar, o orçamento sempre foi promulgado dentro do prazo estabelecido pela Constituição em vigor. A Constituição de 1988, por outro lado, retirou esta regra de aprovação automática do projeto, em caso de atraso. Assim, a prática atual tem sido aprovar o orçamento após o início do exercício financeiro, como apresentado na seção 4.2. Esta situação não é contemplada pelos autores, que nesta questão restringem-se as regras e não ao seu cumprimento. Porém, por ser uma característica marcante do processo atual, esta situação foi considerada e a nota atribuída para o período de 1988 a 2010 foi igual a zero. Para o período de 1965 a 1987, a nota foi igual a 4.

Quanto à extensão do escrutínio do Legislativo sobre a política fiscal e o orçamento (Questão 18), observou-se que no período militar apenas parte das receitas e despesas do governo eram apreciadas pelo Congresso, uma vez que parcela elevada destas estava alocada no orçamento SEST e no orçamento monetário, ambos aprovados pelo Executivo (nota 1,33). Com a unificação dos orçamentos pela Constituição de 1988, o Legislativo passou a apreciar todas as receitas e despesas da União (nota 4).

Em linhas gerais, a documentação orçamentária apresentada ao Legislativo (Questão 19) cobre o cenário macroeconômico do país e os objetivos da política do governo para todo o

¹⁷⁹ Ressalta-se que os prazos mencionados para o período militar foram os estabelecidos pela Emenda Constitucional nº. 1 de 1969 e que vigoraram até a Constituição de 1988. Para os anos de 1965 e 1966, os prazos para encaminhamento da proposta e devolução para sanção eram, respectivamente, 15 de maio e 30 de novembro (art. 74 e art. 87, inciso XVI da Constituição de 1946). Para 1967 e 1968, a Constituição de 1967, em sua redação original, determinou as seguintes datas, respectivamente: 31 de julho e 30 de novembro. No entanto, estas diferenças não alteram a nota atribuída à questão.

período, como observado acima no conteúdo da mensagem presidencial ao Congresso Nacional. A partir da LRF, as mensagens, bem como o próprio projeto de lei, passaram a conter um volume maior de informações e detalhamento. Por este motivo, o período de 1965-1999 recebeu a nota 2, e o período mais recente, 2000-2010, a nota 4.

As audiências públicas sobre o orçamento realizadas pelo Legislativo (Questão 20) foram regulamentadas pela Resolução do Congresso Nacional n°. 2 de 1995 (art. 12), mantidas nas Resoluções posteriores que dispõem sobre a CMO¹⁸⁰, e iniciadas em 1996, de acordo com as informações prestadas pelo Deputado Paulo Bernardes à Câmara dos Deputados, em 9 de setembro de 1997¹⁸¹. Deste modo, atribui-se a nota 0 para o período anterior a 1996, e a nota 4 para os anos de 1996 em diante.

Na fase de execução do orçamento, no período militar, a programação financeira estabelecia as cotas de recursos disponíveis para utilização de acordo com os créditos orçamentários¹⁸² aprovados na lei orçamentária. Estes, por sua vez, eram detalhados ao nível de elemento da despesa, de acordo com a Lei n°. 4.320 de 1964. No processo orçamentário atual, as cotas são distribuídas por unidades orçamentárias, que por sua vez são detalhadas por categoria de programação em seu menor nível, especificando a esfera orçamentária, o grupo de natureza de despesa, o identificador de resultado primário, a modalidade de aplicação, o identificador de uso e a fonte de recursos. Deste modo, as dotações recebidas por cada ministério especificam cada tipo de despesa, o que corresponde à nota 4 para a Questão 21, para todo o período.

O Sistema de Controle Interno foi estabelecido pela Lei n°. 4.320 de 1964 e ratificado pelas Constituições posteriores e, em sua configuração inicial, era responsável pela administração financeira, contabilidade e auditoria, o que incluía os registros da execução orçamentária e financeira da despesa bem como a verificação da legalidade dos atos. A partir de 2001, como visto na seção 4.2, estas competências foram estruturados em sistemas separados, sendo o Sistema de Controle Interno responsável pela auditoria. Em relação ao controle interno contábil, financeiro e orçamentário, este era realizado de modo descentralizado até 1987, quando foi iniciada a implantação do SIAFI, que unificou os sistemas de orçamento, execução

¹⁸⁰ Resoluções do Congresso Nacional n°. 1 de 2001 e n°. 1 de 2006.

¹⁸¹ Diário da Câmara dos Deputados n°. 159, de 9 de setembro de 1997, p. 27157. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD09SET1997.pdf#page=169>. Acesso: 03/05/2012.

¹⁸² Segundo Giacomoni (1985, p.192), esta era a prática no processo orçamentário do período militar, embora a Lei n°. 4.320 de 1964 estabelecesse que a cotas fossem aprovadas por unidade orçamentária.

financeira e contabilidade e passou a controlar eletronicamente todas as etapas da despesa, empenho, liquidação e pagamento, bem como a arrecadação da receita. Implantado de forma gradativa, o SIAFI foi transformado no sistema oficial de dados e informações do governo federal em 1991, e no ano seguinte foi realizada a integração com a Previdência Social (FERREIRA, 2006, p. 100). Como expõe o relatório do Banco Mundial, o controle exercido pelo SIAFI é difícil de ser contornado e garante que as despesas sejam executadas dentro dos limites do orçamento e da programação financeira (BANCO MUNDIAL, 2009, p.54). Deste modo, para Questão 22, foi atribuída a nota 4 para os anos de 1992 em diante, após a integração da Previdência ao SIAFI, a nota 2 para o período anterior, entre 1967 e 1991, e a nota zero para os anos iniciais da série quando o controle interno ainda não estava estruturado.

Como apresentado no capítulo quatro, as regras e procedimentos para modificação do orçamento aprovado (Questão 23) são bem definidas, por meio do mecanismo de créditos adicionais, e respeitadas, mas permitem uma considerável realocação da despesa. Deste modo, a nota atribuída a esta questão foi igual a 1,33 para todo o período.

Em relação à auditoria interna (Questão 24), observou-se que o sistema implantado em 1967 com as Inspetorias-Gerais, e suas posteriores modificações até 1994, caracterizava-se pela desarticulação e falta de autonomia política-institucional e não era efetivo para avaliar a gestão dos programas. A implantação da SFC, em 1994, alterou as características acima, e de acordo com o relatório do Banco Mundial a auditoria interna atual abarca todas as entidades do governo federal, em geral, com padrões profissionais (BANCO MUNDIAL, 2009, p.55). Assim, atribuiu-se a nota 2 para o período de 1967 a 1993, a nota 4 para o período posterior a 1993 e a nota zero para os anos iniciais da série quando o sistema ainda não estava estruturado.

A auditoria externa (Questão 25), por sua vez, é realizada pelo Congresso Nacional com o auxílio do TCU, porém sua efetividade é relativamente baixa. Como visto anteriormente, no período militar o sistema era extremamente precário, o que corresponde à nota zero para a questão, neste período. No processo orçamentário atual, a auditoria externa cobre anualmente pelo menos 50% das entidades do governo central (BANCO MUNDIAL, 2009, p. 61), o que equivale à nota 2.

A reforma administrativa realizada pelo Decreto-Lei nº. 200 de 1967, colocou as atividades das empresas estatais sob a supervisão do Ministério a que se vinculavam. Este modo descentralizado de monitoramento não permitiu um controle efetivo sobre as atividades destas empresas e, no âmbito da crise econômica enfrentada pelo país em 1979, foi criada a SEST, que, dentre outras atribuições, era responsável pela elaboração e acompanhamento do orçamento de dispêndios globais dessas empresas e por acompanhar a gestão das empresas estatais, no que tange à sua eficiência, desempenho, operacionalidade e situação econômico-financeira. As reformas administrativas ocorridas ao longo das décadas seguintes mantiveram o monitoramento dessas empresas, que atualmente encontra-se sob responsabilidade do DEST¹⁸³. Quanto às atividades fiscais dos governos subnacionais, estas passaram a ser monitoradas pela STN, em 1991 com Decreto nº. 80, a qual cabia promover a consolidação das contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; acompanhar e analisar a evolução das finanças dos entes subnacionais, com vistas à definição dos limites globais do montante da dívida consolidada e à análise de pleitos no âmbito de sua competência, e coordenar a execução dos trabalhos destinados ao levantamento e tabulação dos dados orçamentários e financeiros de todo os entes públicos, com vistas à elaboração de estatísticas sobre as finanças. Assim, é apenas a partir de 1991 que empresas estatais e Estados e Municípios são monitorados anualmente, o que corresponde à nota 4 na Questão 26. Entre 1979 e 1990, apenas as empresas estatais eram monitoradas, sendo atribuída então a nota 2. Para anos anteriores a nota atribuída foi igual a zero.

O gerenciamento da dívida pública brasileira, interna e externa, seu registro e divulgação dos dados (Questão 27), estiveram sob responsabilidade do Banco Central até 1987, quando a gestão da dívida mobiliária interna federal foi transferida para o Tesouro Nacional. A administração das operações da dívida externa, por sua vez, permaneceu até recentemente

¹⁸³ Em 1990, com a nova estruturação da administração direta, promovida pelo Governo Collor (Lei nº. 8.028 de 1990), a Seplan foi transformada em Secretaria Nacional de Planejamento, vinculada ao Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, e as atribuições da SEST passaram para o Departamento de Orçamentos da União (Anexo I do Decreto nº. 80 de 1991). Neste período, suas atividades foram exercidas pela Coordenação de Controle de Empresas Estatais. Em 1992, Seplan foi recriada na estrutura da Presidência da República (Lei nº 8.490 de 1992) e a coordenação das empresas estatais foi atribuída à Secretaria de Planejamento e Avaliação. Apenas em 1994, o monitoramento e a coordenação das empresas estatais voltaram a ser atribuídos a um órgão específico com a recriação da SEST pela Medida Provisória nº. 480 de 1994, sob a denominação de Secretaria de Coordenação e Controle das Empresas Estatais, vinculada à Seplan. A transformação da Seplan em Ministério do Planejamento e Orçamento, durante o Governo Fernando Henrique (Medida Provisória nº. 813 de 1995, convertida na Lei nº. 9.649 de 1998), não alterou as atribuições da SEST, que em 1999 foi transformada no Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais (DEST) pelo Decreto nº. 2.923. Em 2009, o DEST passou a ser denominado Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Decreto nº. 6.929 de 2009), mantidas as atribuições anteriores.

com o Banco Central, por meio de um convênio firmado entre o Ministério da Fazenda e o Bacen. Em janeiro 2005, o Tesouro Nacional centralizou toda a administração da dívida interna e externa. Ao longo deste período, 1965-2010, o Banco Central publicou o seu Boletim, de periodicidade mensal, com informações sobre a dívida mobiliária, bem como relatórios anuais. A partir de 2001, como parte da nova estrutura de administração da dívida pública implementada pelo Tesouro Nacional¹⁸⁴, a divulgação dos dados para o público passou a ser mais abrangente, com a publicação de Nota para a Imprensa – DPMFi e mercado aberto, elaborada conjuntamente pelo Banco Central e Tesouro Nacional, que foi substituída em fevereiro de 2007 pelo Relatório Mensal da Dívida Pública Federal, além do Plano Anual de Financiamento da Dívida Pública Federal, a partir de 2000, e do Relatório Anual da Dívida Pública Federal, disponíveis no sítio do Tesouro Nacional¹⁸⁵. Deste modo, foi atribuída a nota 4 para o período 2004-2010 e a nota 2 para os demais anos.

Sobre a existência de despesas em atraso (Questão 28), é preciso ressaltar que estas não podem ser identificadas como a rubrica Restos a Pagar. Como no Brasil a despesa é apurada pelo regime de competência, ou seja, na data em que o empenho é realizado, e o pagamento só pode ser efetivado após o processo de liquidação, a rubrica Restos a Pagar corresponde às despesas não pagas por falta de tempo hábil para cumprir todos os estágios antes do encerramento do exercício financeiro. A despesa em atraso, portanto, seria aquela em que o tempo transcorrido entre a liquidação e o pagamento é maior do que o usual, correspondendo, portanto, a uma parcela dos Restos a Pagar processados. Como visto anteriormente, antes da implantação do SIAFI a despesa era executada por diversos órgãos, cada um com o seu critério e conceito para registrar as operações, o que tornava a consolidação e padronização dos dados difícil. Deste modo, as informações sobre despesa em atrasos eram precárias, o que corresponde à nota 0 para o período 1965-1991. O controle exercido pelo SIAFI, por sua vez, disponibiliza todas estas informações e, de acordo com Banco Mundial (2009, p. 27), o estoque atual de despesas em atraso é insignificante. Assim, foi atribuída a nota 4 para o período 1992-2010.

Os padrões contábeis utilizados pelo governo (Questão 29) são normatizados pelo órgão central do Sistema de Contabilidade, função atribuída à STN desde a sua criação. O principal

¹⁸⁴ A nova estrutura institucional para a administração da dívida foi estabelecida pelo Decreto nº. 3.782 de 2001. Vide Rocha (2009) para a apresentação desta nova estrutura e do modelo brasileiro de administração da dívida pública federal.

¹⁸⁵ http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/relatorios_divida_publica.asp.

diploma legal da Contabilidade Pública brasileira é a Lei n°. 4.320 de 1964, sendo a LRF o segundo ponto de referência (LIMA *et al*, 2009, p. 16). Em 2008, o Ministério da Fazenda publicou a Portaria MF n°. 184, estabelecendo diretrizes para promoção da convergência das práticas contábeis vigentes no setor público brasileiro às normas internacionais de contabilidades. No mesmo ano, o Conselho Federal de Contabilidade publicou as primeiras Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, alinhadas às Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público. A STN, em atendimento a esta portaria, passou a editar o Manual Técnico de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, em consonância com as Normas do Conselho Federal de Contabilidade. Logo, seguindo os critérios estabelecidos por Dabla-Norris *et al* (2010), atribuiu-se a nota zero, para os anos de 1965 a 2007, e a nota 2, para os anos de 2008 a 2010.

Quanto à elaboração de demonstrações financeiras contábeis e ao seu encaminhamento para a auditoria externa, os dados de Pessanha (2003, 2009) mostram que a prestação de contas do Presidente da República para cada exercício financeiro foi realizada nos prazos constitucionais, bem como os pareceres do Tribunal de Contas, que foram emitidos regularmente. No entanto, a análise destes pareceres pelo Legislativo ficou muito aquém do esperado, tanto devido aos enormes atrasos na apreciação e votação de algumas contas quanto a não apreciação de parte destes pareceres, como exposto no capítulo quatro. Deste modo, a Questão 30 e a Questão 31 receberam notas constantes para todo o período, sendo a nota 4 referente à primeira e a nota 2 à segunda.

Além da prestação de contas anual, a Constituição de 1988 (art. 165, § 3º) estabeleceu a publicação bimestral do relatório resumido da execução orçamentária, até 30 dias após o encerramento de cada bimestre. As normas para elaboração e publicação deste documento foram definidas pela LRF e têm sido cumpridas desde 2000. Nas décadas anteriores, dados periódicos das contas públicas eram disponibilizados, mas referentes à execução financeira do Tesouro Nacional¹⁸⁶, o que não permitia a comparação direta com o orçamento originalmente aprovado. Diante deste quadro, foi atribuída à Questão 32 a nota 0 para o período de 1965 a 1999 e nota 4 para os demais anos da série.

¹⁸⁶ Os dados da execução financeira do Tesouro Nacional eram a base para as análises publicadas na imprensa sobre a política fiscal do governo federal, como pode ser observado na seção Política Fiscal da Revista Conjuntura Econômica, publicada mensalmente pela Fundação Getúlio Vargas ao longo de todo o período do estudo.

Por fim, ao longo de todo o período analisado o governo publicou os Balanços Gerais da União, denominados desde 2007 de Prestação de Contas Anual do Presidente da República, nos quais são comparados os valores das despesas autorizadas no orçamento com os valores executados, incluindo a distinção entre os valores empenhados, pagos e inscritos em restos a pagar. Estes demonstrativos são acompanhados de relatório contendo as informações sobre a execução orçamentária e financeira do orçamento, bem como notas explicativas para as demonstrações contábeis, informações sobre os balanços financeiros e patrimoniais, análise da política econômica do governo, entre outros. Contudo as explicações sobre a diferença entre as despesas autorizadas e as despesas executadas são limitadas. Assim, a nota da Questão 33 foi constante para todo o período e igual a 2.

Seguindo Dabla-Norris *et al* (2010), inicia-se a análise dos índices calculados pelo coeficiente de correlação de Spearman entre cada índice e seus respectivos subíndices. Os resultados para o Índices de Etapa (I_E) e de Categoria (I_C) são apresentados nas Tabelas 9 e 10, respectivamente, e mostram a forte correlação entre cada etapa do orçamento e entre cada categoria institucional, indicando que as mudanças institucionais mensuradas por cada índice e respectivos subíndices caminharam no mesmo sentido.

Tabela 9 – Coeficiente de correlação de Spearman – I_E e Subíndices

	Planejamento e Negociação (E_I)	Aprovação (E_{II})	Execução (E_{III})
Aprovação (E_{II})	0,9058* (0,000)		
Execução (E_{III})	0,9556* (0,000)	0,9129* (0,000)	
Índice Etapa (I_E)	0,9713* (0,000)	0,9154* (0,000)	0,9883* (0,000)

* Significante a 1%. P-valor em parênteses.

Tabela 10 – Coeficiente de correlação de Spearman – I_C e Subíndices

	Top-down procedures (C_A)	Regras e Controles (C_B)	Sustentabilidade e Credibilidade (C_C)	Abrangência (C_D)	Transparência (C_E)
Regras e Controles (C_B)	0,8251* (0,000)				
Sustentabilidade e Credibilidade (C_C)	0,9317* (0,000)	0,8513* (0,000)			
Abrangência (C_D)	0,9171* (0,000)	0,7822* (0,000)	0,9376* (0,000)		
Transparência (C_E)	0,7727* (0,000)	0,8526* (0,000)	0,8304* (0,000)	0,8400* (0,000)	
Índice Categoria (I_C)	0,9574* (0,000)	0,8601* (0,000)	0,9874* (0,000)	0,9436* (0,000)	0,8343* (0,000)

* Significante a 1%. P-valor em parênteses.

O comportamento do I_E e do I_C , bem como dos subíndices calculados, ao longo do período 1965-2010, é apresentado pelos Gráficos 18, 19, 20 abaixo. O I_E e o I_C (Gráfico 18) exibem um crescimento contínuo ao longo dos anos analisados, demonstrando que as mudanças nas instituições orçamentárias brasileiras, em seu conjunto, favoreceram cada vez mais a disciplina fiscal. Observa-se que o crescimento mais acentuado destes índices ocorre no período de 1989 a 2000, resultado não de mudanças específicas no processo orçamentário, mas das alterações institucionais que afetaram todas as etapas do processo e todas as categorias, como pode ser visto no comportamento dos subíndices (Gráficos 19 e 20). De fato, a divisão do dados em três períodos – 1965-1988, 1989-2000 e 2001-2010 – e o cálculo das respectivas médias, confirma a diferença existente entre eles: tanto para o I_E quanto para o I_C a média calculada para cada período eleva-se sucessivamente e a diferença entre estas médias é estatisticamente significativa (Tabela 11).

Tabela 11 – Média por Índice e período

	I_C	I_E
1965-2010	2,226 [0,643]	2,099 [0,653]
1965-1988	1,691 [0,023]	1,564 [0,018]
1989-2000	2,482 [0,088]	2,325 [0,098]
2001-2010	3,205 [0,019]	3,110 [0,098]
Diferença entre períodos: 1965-1988 e 1989-2000	0,791* [0,091]	0,761* [0,996]
Diferença entre períodos: 1989-2000 e 2001-2010	0,723* [0,090]	0,785* [0,101]

*Significante ao nível de 1%. Erro padrão em colchetes.

Gráfico 18 – I_E e I_C – 1965-2010

Fonte: Elaborado pela autora a partir da Tabela 8.

O maior crescimento no período de 1989 a 2000 contrasta com o resultado apurado pela metodologia de Alesina *et al* (1999), no qual após a promulgação da Constituição de 1988 observa-se uma queda no valor do índice para o mesmo período. Naquela metodologia, foram as regras para as emendas parlamentares ao orçamento e as normas relativas a atrasos na votação ou rejeição do projeto orçamentário que determinaram a queda no período pós Constituição de 1988. Nesta metodologia, além do peso destas questões ser menor nos Índices de Etapa e Categoria e nos Subíndices, o tratamento dado à questão das emendas é diferente: enquanto na metodologia de Alesina *et al* (1999) as regras do regime militar correspondiam ao procedimento mais hierárquico, para Dabla-Norris *et al* (2010), a proibição, na prática, de apresentar emendas ao orçamento não contribui para a disciplina fiscal. Ao analisar um conjunto maior de questões relativas ao processo orçamentário, o comportamento do índice de Dabla-Norris *et al* (2010) não sofre influência de uma única instituição orçamentária.

Gráfico 19 – I_E e Subíndices – 1965-2010
Fonte: Elaborado pela autora a partir da Tabela 8.

Gráfico 20 – I_C e Subíndices – 1965-2010
Fonte: Elaborado pela autora a partir da Tabela 8.

O crescimento verificado para os subíndices referentes às etapas de planejamento e negociação (E_I), aprovação (E_{II}) e execução do orçamento (E_{III}), ao longo do período estudado, não alterou a posição relativa destes subíndices no que tange à disciplina fiscal: as instituições orçamentárias que regem a elaboração promovem um maior controle do gasto público em comparação às instituições que gerem a execução, e estas, por sua vez, se sobressaem em comparação as instituições que definem a aprovação do orçamento (Gráfico 19). A pequena queda observada no E_{II} , em 1988, reflete o fato deste ser um ano de transição em que algumas das novas instituições já estavam em vigor e outras ainda não.

Quanto às categorias orçamentárias (Gráfico 20)¹⁸⁷, observa-se que as mudanças institucionais reforçaram as prerrogativas da autoridade orçamentária na definição dos principais agregados – *top-down procedures* (C_A), ampliaram as regras e controles existentes no processo orçamentário (C_B), aumentaram a sustentabilidade e credibilidade do orçamento (C_C), bem como sua abrangência (C_D), e tornaram o processo atual mais transparente (C_E); o novo processo orçamentário não apenas alterou cada uma de suas etapas, como também promoveu mudanças em cada uma das categorias analisadas. O subíndice C_C foi o que apresentou maior crescimento entre 1965-2010, resultado da maior integração relativa entre planejamento e orçamento, particularmente entre a LDO e a LOA; da inclusão de novas informações no projeto de lei orçamentária, como as projeções macroeconômicas determinadas pela LRF; da ampliação no escopo de análise do Legislativo sobre a política fiscal e o orçamento; e do monitoramento das empresas públicas e dos governos subnacionais.

Em relação ao subíndice C_E , nota-se que este foi o último a iniciar sua trajetória de crescimento. As mudanças institucionais que promoveram a maior transparência do processo orçamentário atual foram realizadas apenas recentemente, com o início das audiências públicas realizadas pelo Legislativo, em 1996, com a ampliação do acesso ao projeto de lei orçamentária, em 1999, e com a divulgação dos Relatórios de Gestão Fiscal e dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, determinados para LRF, em 2000.

Por fim, a pequena queda observada no subíndice C_B deriva da mudança no limite para a aprovação do orçamento, que a partir da Constituição de 1988 passou a ser constantemente

¹⁸⁷ As partes (A) e (B) do Gráfico 20 estão na mesma escala, o que permite a comparação direta entre os subíndices apresentados em cada parte.

desrespeitado pelos parlamentares. Com as alterações na auditoria interna e externa, a partir de 1989, este aspecto foi compensado e o subíndice retomou sua trajetória de crescimento.

Uma importante conclusão obtida a partir dos índices construídos com a metodologia de Dabla-Norris *et al* (2010), é que as mudanças que mais avançaram no sentido de maior disciplina fiscal não ocorreram após a adoção do sistema de metas de inflação pelo governo brasileiro, mas sim ao longo da década de 1990, em um ambiente de graves problemas fiscais do país. A LRF, portanto, é um marco importante para a gestão dos recursos públicos, mas deve ser vista como parte de um processo iniciado na década de 1980 e ainda em curso.

Ademais, observa-se que embora o país tenha avançado bastante nas instituições orçamentárias que promovem a disciplina fiscal, ainda há espaço para novas alterações que reforcem o controle dos gastos públicos, entre elas, a promulgação da lei complementar prevista pelo art. 165, § 9º, da Constituição, que pode promover uma melhor integração entre planejamento e orçamento, e as mudanças no sistema de controle externo e interno que restrinjam o espaço para o desvio de recursos públicos.

5.3 Índices orçamentários e resultado fiscal

Na literatura empírica que estuda as instituições orçamentárias, a principal questão que os índices orçamentários buscam responder é qual o impacto dessas instituições sobre o resultado fiscal. Para avaliar os possíveis efeitos, distintos modelos, amostras e métodos de estimação são utilizados. Como ressaltado na seção 5.1, o ponto em comum destes estudos está no uso de amostras de um grupo de países, seja para um único período de tempo (*cross-section*) ou para vários períodos (painel). O resultado primário do setor público ou do governo central, em geral como percentual do PIB, é então regredido nos índices, sendo utilizadas como variáveis de controle características econômicas e demográficas destes países, por exemplo, taxa de crescimento do produto, grau de abertura comercial da economia, nível inicial da dívida pública ou sua participação no PIB, percentual da população acima de 65 anos e baixo de 15, entre outras. Este foi o caminho utilizado por Alesina *et al* (1999) e Dabla-Norris *et al* (2010).

Outra forma de avaliar o impacto das instituições no comportamento fiscal do governo é estimar uma função de reação da política fiscal, como faz Debrun e Domar (2007), na qual o resultado primário do governo no período t é função da dívida pública no período $t-1$, ambas variáveis como proporção do PIB, e de um conjunto de variáveis de controle, dentre as quais os índices orçamentários.

Proposta por Bohn (1998), no contexto de sustentabilidade da dívida pública, esta função tem por objetivo inicial investigar a reação da política fiscal diante de um aumento na razão dívida/PIB. De acordo com o autor, uma resposta positiva do superávit primário (ou negativa do déficit) a um aumento na relação dívida/PIB demonstra que o governo está tomando medidas para neutralizar o aumento da dívida, o que pode ser interpretado como evidência de sua sustentabilidade.

Mello (2005) utiliza esta função no contexto proposto por Bohn (1988) para estudar a sustentabilidade da dívida pública brasileira no período de janeiro de 1995 a julho de 2004, e inclui em sua análise o impacto de duas mudanças institucionais ocorridas neste período: a Resolução do Senado nº. 78 de 1998, que alterou as regras para o endividamento de Estados e Municípios, e a promulgação da LRF em 2000. O objetivo foi verificar se estas duas mudanças institucionais alteraram o modo como a política fiscal reage ao aumento do déficit público. Para tanto, foi incluído no modelo estimado um termo de interação entre a dívida e cada *dummy* que capta as referidas mudanças. No caso da LRF, os resultados mostraram uma menor resposta da política fiscal do governo federal ao aumento da dívida, o que contraria o efeito esperado. Por outro lado, o superávit primário dos governos regionais passou a responder positivamente a um aumento no endividamento após a Resolução do Senado.

O estudo desenvolvido nesta seção segue a linha de Debrun e Kumar (2007) e de Mello (2005) e investiga o impacto das instituições orçamentárias sobre o resultado fiscal, a partir da função de reação da política fiscal. Dado que o objetivo é avaliar o efeito direto das instituições no déficit público, e não o seu efeito sobre a resposta da política fiscal a um aumento na dívida pública, como em Mello (2005), os índices orçamentários foram incluídos diretamente no modelo estimado, seguindo o artigo de Debrun e Kumar (2007).

Deste modo, foi estimada a seguinte função de reação para a política fiscal brasileira:

$$b_t = \alpha_0 + \alpha_1 b_{t-1} + \alpha_2 d_{t-1} + \alpha_3 I_t + \alpha_4 h_{t-1} + u_t \quad (1)$$

onde b_t representa a variável déficit primário/PIB, d_t a dívida líquida/PIB, I_t o índice orçamentário e h_t o hiato do produto, como variável de controle. A descrição completa das variáveis utilizadas, bem como a fonte dos dados, encontram-se no Quadro 1A do Apêndice. Destaca-se que, em consonância com o objeto de estudo deste trabalho, o déficit primário e a dívida líquida referem-se ao governo federal e Bacen.

A equação (1) foi estimada por mínimos quadrados ordinários (OLS) para cada um dos índices e subíndices calculados na seção anterior, para os anos de 1985 a 2009. O restrito período de análise deriva da falta de dados para o déficit primário para anos anteriores a 1985, como exposto no capítulo três. Embora esta limitação não permita avaliar o impacto das instituições orçamentárias ao longo de todo o período aqui estudado, 1965 a 2010, os dados utilizados foram suficientes para captar os efeitos destas instituições.

Duas conclusões iniciais podem ser obtidas a partir dos resultados apresentados nas colunas OLS das Tabelas 12, 13 e 14. A primeira é que a política fiscal reage a um aumento na razão dívida líquida/PIB de modo a reduzir o déficit primário – os coeficientes estimados são negativos e estatisticamente significantes. A segunda conclusão é a de que as instituições orçamentárias brasileiras afetam o resultado da política fiscal do governo federal, e este impacto corrobora a hipótese de que as instituições mais hierárquicas/centralizadas reduzem o déficit público. Em todas as regressões, exceto uma, os coeficientes estimados para os índices e subíndices foram negativos e estatisticamente significantes. A exceção foi o subíndice I_{apsub2} , cujo coeficiente positivo, e significativo do ponto de vista estatístico, deriva das mudanças nas regras para as emendas parlamentares ao orçamento e nas normas relativas a atrasos na votação ou rejeição do projeto orçamentário. De acordo com a metodologia de Alesina *et al* (1999), as novas normas estabelecidas pela Constituição de 1988 tornaram estas instituições menos hierárquicas em um período no qual se observa um menor déficit primário, o que resulta na relação positiva encontrada.

Tabela 12 – Função de reação fiscal – I_C e subíndices

Variável	OLS	TSLS			OLS	TSLS			OLS	TSLS		
		D	F	DF		D	F	DF		D	F	DF
Déficit primário_{t-1}	0,044 [0,150]	-0,085 [0,234]	-0,160 [0,213]	-0,138 [0,210]	0,177 [0,183]	0,173 [0,179]	0,108 [0,186]	0,140 [0,177]	0,007 [0,161]	-0,607 [0,560]	-0,415 [0,280]	-0,385 [0,259]
Dívida líquida_{t-1}	-0,058* [0,008]	-0,053* [0,013]	-0,051* [0,014]	-0,052* [0,014]	-0,067* [0,006]	-0,067* [0,006]	-0,065* [0,006]	-0,066* [0,006]	-0,059* [0,010]	-0,042 [0,031]	-0,048** [0,021]	-0,049** [0,020]
Hiato do produto_{t-1}	0,000 [0,000]	0,000 [0,000]	0,000 [0,000]	0,000 [0,000]	0,000 [0,000]	0,000 [0,000]	0,000 [0,000]	0,000 [0,000]	0,000 [0,000]	0,000 [0,000]	0,000 [0,000]	0,000 [0,000]
I_C	-0,013* [0,003]	-0,018* [0,007]	-0,021* [0,007]	-0,020* [0,006]	-	-	-	-	-	-	-	-
C_A	-	-	-	-	-0,018* [0,004]	-0,019* [0,005]	-0,024* [0,008]	-0,021* [0,008]	-	-	-	-
C_B	-	-	-	-	-	-	-	-	-0,015* [0,004]	-0,039*** [0,021]	-0,032* [0,010]	-0,030* [0,009]
Constante	0,040* [0,010]	0,050* [0,014]	0,056* [0,015]	0,054* [0,014]	0,066* [0,013]	0,067* [0,015]	0,082* [0,024]	0,075* [0,024]	0,039* [0,011]	0,082 [0,037]	0,068* [0,019]	0,066* [0,019]
R^2	0,768	0,751	0,726	0,734	0,764	0,764	0,752	0,761	0,768	0,459	0,622	0,642
Cragg-Donald estatística-F	-	11,259	16,549	8,626	-	41,958	42,680	34,309	-	2,241	6,953	3,427
Durbin-Wu-Hausman estatística χ^2	-	1,760 (0,185)	2,695 (0,101)	2,583 (0,108)	-	0,010 (0,922)	1,918 (0,166)	0,887 (0,346)	-	1,586 (0,208)	2,800*** (0,094)	2,464 (0,117)
C-teste	-	-	-	0,311 (0,577)	-	-	-	1,112 (0,292)	-	-	-	0,369 (0,544)

Notas: (1) amostra ajustada 1986-2009 (24 observações); (2) *, ** e *** significante a 1%, 5% e 10%, respectivamente; (3) Erro-padrão robusto em colchetes e p-valor em parênteses.

Variável	continuação											
	OLS	TSLS			OLS	TSLS			OLS	TSLS		
		D	F	DF		D	F	DF		D	F	DF
Déficit primário_{t-1}	0,122 [0,180]	0,077 [0,198]	0,032 [0,183]	0,044 [0,183]	0,102 [0,123]	-0,237 [0,342]	-0,459 [0,476]	-0,330 [0,369]	0,149 [0,135]	-0,298 [0,315]	-0,401 [0,408]	-0,327 [0,357]
Dívida líquida_{t-1}	-0,064* [0,008]	-0,063* [0,010]	-0,063* [0,011]	-0,063* [0,011]	-0,053* [0,008]	-0,034 [0,021]	-0,021 [0,029]	-0,028 [0,029]	-0,060* [0,009]	-0,043*** [0,024]	-0,039 [0,026]	-0,040 [0,025]
Hiato do produto_{t-1}	0,000 [0,000]	0,000 [0,000]	0,000 [0,000]	0,000 [0,000]	0,000 [0,000]	0,000 [0,000]	0,000 [0,000]	0,000 [0,000]	0,000 [0,000]	0,000 [0,000]	0,000 [0,000]	0,000 [0,000]
C_C	-0,009* [0,002]	-0,010* [0,003]	-0,011* [0,003]	-0,011* [0,003]	-	-	-	-	-	-	-	-
C_D	-	-	-	-	-0,010* [0,003]	-0,020** [0,009]	-0,027** [0,013]	-0,023** [0,013]	-	-	-	-
C_E	-	-	-	-	-	-	-	-	-0,008** [0,003]	-0,023** [0,008]	-0,026** [0,009]	-0,025** [0,008]
Constante	0,028* [0,007]	0,031* [0,007]	0,034* [0,008]	0,033* [0,008]	0,032* [0,010]	0,055** [0,020]	0,070** [0,028]	0,061** [0,022]	0,026* [0,008]	0,049* [0,014]	0,055* [0,017]	0,053* [0,015]
R²	0,766	0,763	0,753	0,756	0,715	0,620	0,455	0,561	0,720	0,470	0,341	0,380
Cragg-Donald estatística-F	-	20,249	37,679	20,337	-	6,696	5,971	3,632	-	3,179	4,207	2,111
Durbin-Wu-Hausman estatística χ^2	-	0,486 (0,486)	1,490 (0,222)	1,041 (0,308)	-	2,217 (0,137)	3,464*** (0,063)	2,507 (0,113)	-	2,034 (0,154)	3,842** (0,050)	3,617*** (0,057)
C-teste	-	-	-	0,271 (0,603)	-	-	-	0,845 (0,358)	-	-	-	0,123 (0,726)

Notas: (1) amostra ajustada 1986-2009 (24 observações); (2) *, ** e *** significante a 1%, 5% e 10%, respectivamente; (3) Erro-padrão robusto em colchetes e p-valor em parênteses.

Tabela 13 – Função de reação fiscal – I_E e subíndices

Variável	OLS	TSLS			OLS	TSLS		
		D	F	DF		D	F	DF
Déficit primário_{t-1}	0,058 [0,148]	-0,103 [0,240]	-0,154 [0,208]	-0,143 [0,207]	0,072 [0,134]	-0,202 [0,291]	-0,336 [0,310]	-0,283 [0,285]
Dívida líquida_{t-1}	-0,059* [0,008]	-0,054* [0,014]	-0,052* [0,014]	-0,052* [0,014]	-0,056* [0,009]	-0,044** [0,017]	-0,038*** [0,020]	-0,040** [0,019]
Hiato do produto_{t-1}	0,000 [0,000]	0,000 [0,000]	0,000 [0,000]	0,000 [0,000]	0,000 [0,000]	0,000 [0,000]	0,000 [0,000]	0,000 [0,000]
I_E	-0,012* [0,003]	-0,018** [0,006]	-0,019* [0,006]	-0,019* [0,006]	-	-	-	-
E_I	-	-	-	-	-0,013* [0,004]	-0,023** [0,009]	-0,028** [0,010]	-0,026** [0,009]
Constante	0,035* [0,009]	0,046* [0,012]	0,049 [0,013]	0,048 [0,012]	0,040 [0,012]	0,064 [0,021]	0,075* [0,024]	0,071* [0,021]
R^2	0,763	0,737	0,717	0,721	0,743	0,672	0,586	0,623
Cragg-Donald estatística-F	-	9,453	15,874	7,914	-	6,459	7,505	4,033
Durbin-Wu-Hausman estatística χ^2	-	1,948 (0,163)	2,901*** (0,089)	3,038*** (0,081)	-	2,213 (0,137)	4,026** (0,045)	3,482*** (0,062)
C-teste	-	-	-	0,134 (0,714)	-	-	-	0,440 (0,507)
Déficit primário_{t-1}	0,101 [0,143]	-0,116 [0,254]	-0,103 [0,200]	-0,104 [0,200]	0,052 [0,156]	-0,020 [0,213]	-0,096 [0,201]	-0,071 [0,197]
Dívida líquida_{t-1}	-0,062* [0,008]	-0,056* [0,014]	-0,057* [0,013]	-0,057* [0,013]	-0,060* [0,009]	-0,058* [0,012]	-0,056* [0,014]	-0,057* [0,013]
Hiato do produto_{t-1}	0,000 [0,000]	0,000 [0,000]	0,000 [0,000]	0,000 [0,000]	0,000 [0,000]	0,000 [0,000]	0,000 [0,000]	0,000 [0,000]
E_{II}	-0,009* [0,002]	-0,015* [0,005]	-0,015* [0,004]	-0,015* [0,004]	-	-	-	-
E_{III}	-	-	-	-	-0,013* [0,004]	-0,016** [0,006]	-0,019* [0,006]	-0,018* [0,006]
Constante	0,025* [0,007]	0,034* [0,008]	0,034* [0,009]	0,034* [0,009]	0,039* [0,010]	0,045* [0,012]	0,050 [0,014]	0,048 [0,012]
R^2	0,751	0,693	0,700	0,700	0,775	0,077	0,751	0,759
Cragg-Donald estatística-F	-	6,914	16,458	7,804	-	15,392	21,811	11,923
Durbin-Wu-Hausman estatística χ^2	-	2,019 (0,155)	3,279*** (0,070)	3,483*** (0,062)	-	0,644 (0,422)	1,511 (0,219)	0,853 (0,356)
C-teste	-	-	-	0,006 (0,937)	-	-	-	0,469 (0,494)

Notas: (1) amostra ajustada 1986-2009 (24 observações); (2) *, ** e *** significante a 1%, 5% e 10%, respectivamente; (3) Erro-padrão robusto em colchetes e p-valor em parênteses.

Tabela 14 – Função de reação fiscal – I_{AP} e subíndices

Variável	OLS	TSLS			OLS	TSLS		
		D	F	DF		D	F	DF
Déficit primário_{t-1}	0,355*** [0,181]	3,488 [4,584]	2,267 [1,714]	1,968 [1,968]	0,208 [0,223]	0,152 [0,226]	0,042 [0,212]	0,012 [0,215]
Dívida líquida_{t-1}	-0,068* [0,009]	-0,208 [0,184]	-0,154 [0,121]	-0,140 [0,128]	-0,055* [0,010]	-0,051* [0,011]	-0,043* [0,013]	-0,049* [0,011]
Hiato do produto_{t-1}	0,000 [0,000]	0,000 [0,000]	0,000 [0,000]	0,000 [0,000]	0,000 [0,000]	0,000 [0,000]	0,000 [0,000]	0,000 [0,000]
I_{AP}	-0,0002* [0,0003]	0,012 [0,016]	0,007 [0,007]	0,006 [0,008]	-	-	-	-
I_{APsub1}	-	-	-	-	-0,002** [0,001]	-0,003* [0,001]	-0,004** [0,002]	-0,003** [0,001]
Constante	0,021 [0,021]	-0,585 [0,795]	-0,348 [0,321]	-0,291 [0,387]	0,065 [0,020]	0,081 [0,023]	0,111** [0,050]	0,089** [0,025]
R²	0,643	-14,359	-4,940	-3,330	0,719	0,712	0,661	0,703
Cragg-Donald estatística-F	-	0,116	0,538	0,299	-	39,086	22,203	21,798
Durbin-Wu-Hausman estatística χ^2	-	1,579 (0,209)	3,358*** (0,067)	3,261*** (0,071)	-	0,740 (0,390)	1,540 (0,215)	0,258 (0,612)
C-teste	-	-	-	0,115 (0,734)	-	-	-	1,854 (0,173)
Déficit primário_{t-1}	0,326 [0,216]	0,289 [0,230]	0,249 [0,226]	0,272 [0,228]	0,219 [0,167]	-0,411 [0,495]	-1,096 [1,395]	-0,366 [0,484]
Dívida líquida_{t-1}	-0,062* [0,010]	-0,058* [0,011]	-0,053* [0,011]	-0,056* [0,011]	-0,060* [0,009]	-0,025 [0,495]	0,013 [0,079]	-0,027 [0,032]
Hiato do produto_{t-1}	0,000 [0,000]	0,000 [0,000]	0,000 [0,000]	0,000 [0,000]	0,000 [0,000]	0,000 [0,000]	0,000 [0,000]	0,000 [0,000]
I_{APsub2}	0,0008*** [0,0004]	0,001* [0,0004]	0,002** [0,001]	0,002** [0,0004]	-	-	-	-
I_{APsub3}	-	-	-	-	-0,0007*** [0,0004]	-0,003*** [0,002]	-0,006 [0,005]	-0,003 [0,002]
Constante	-0,003 [0,010]	-0,010 [0,010]	-0,018 [0,012]	-0,014 [0,009]	0,015** [0,006]	0,023** [0,009]	0,032 [0,022]	0,022 [0,009]
R²	0,697	0,683	0,637	0,669	0,673	0,277	-1,055	0,332
Cragg-Donald estatística-F	-	42,146	31,446	27,900	-	2,918	1,325	1,389
Durbin-Wu-Hausman estatística χ^2	-	0,953 (0,329)	1,755 (0,185)	0,799 (0,371)	-	1,885 (0,170)	3,337*** (0,068)	0,954 (0,329)
C-teste	-	-	-	1,174 (0,279)	-	-	-	1,930 (0,165)

Notas: (1) amostra ajustada 1986-2009 (24 observações); (2) *, ** e *** significante a 1%, 5% e 10%, respectivamente; (3) Erro-padrão robusto em colchetes e p-valor em parênteses.

Dois potenciais problemas com os dados utilizados podem tornar os resultados obtidos por OLS inválidos: a presença de raiz unitária nas variáveis econômicas, o que tornaria as relações encontradas espúrias, e a possível endogeneidade das instituições orçamentárias, uma vez que estas podem ser alteradas devido a resultados fiscais insatisfatórios.

A presença de raiz unitária foi testada por meio dos testes de Dickey-Fuller (ADF), com a inclusão de defasagens da variável dependente quando foi necessário, de Phillips-Perron (PP) e de Kwiatkowski, Phillips, Schmidt e Shin (KPSS). Os dois primeiros testes têm por hipótese nula a presença de uma raiz de unitária e diferem no método utilizado para corrigir uma possível autocorrelação entre os resíduos: o primeiro faz uma correção paramétrica com a inclusão de defasagens da variável testada e o segundo faz uma correção não paramétrica. O teste de KPSS, por sua vez, assume a hipótese nula de que a série testada é estacionária¹⁸⁸. Como todos os testes possuem baixo poder, i.e., tendem a não rejeitar a hipótese nula quanto esta é falsa, o uso de testes com diferentes hipóteses nulas é uma forma de confirmar os resultados encontrados. A Tabela 15 apresenta os resultados para as variáveis econômicas déficit primário/PIB, dívida líquida/PIB e hiato do produto e em todos os casos as séries foram consideradas estacionárias. Deste modo, o problema de raiz unitária não está presente no modelo estimado.

Tabela 15 – Teste de Raiz Unitária

Variável	ADF		PP		KPSS	
	Modelo	Estatística	Modelo	Estatística	Modelo	Estatística
déficit primário/PIB	Intercepto, tendência e sem defasagens	-4,196**	Intercepto e tendência	-4,195**	Intercepto e tendência	0,054
dívida líquida/PIB	Intercepto e sem defasagens	-4,903*	Intercepto	-4,899*	Intercepto	0,305
hiato do produto	Sem termos determinísticos e duas defasagens	-4,317*	Sem termos determinísticos	-3,098*	Intercepto	0,136

* e ** significante a 1% e 5%, respectivamente.

Em relação à endogeneidade das instituições orçamentárias, a análise apresentada nos capítulos dois e quatro revela que tanto as reformas realizadas entre 1964 e 1967 quanto o reordenamento das finanças federais na década de 1980 tiveram como pano de fundo um contexto de déficit orçamentário, particularmente grave nos anos de 1980. Contudo, se o resultado fiscal insatisfatório desperta para a necessidade de uma alteração institucional, a data em que essa mudança de fato ocorre depende principalmente do resultado do processo político. Como ressalta Gomes (1999, p. 37-40), desde o início da década de 1980, técnicos do governo já haviam identificado os problemas no desenho institucional do gasto público que permitiam o descontrole das finanças governamentais, mas como este arranjo se adequava ao carácter centralizador do regime militar, as medidas de saneamento foram proteladas.

¹⁸⁸ Para uma descrição formal dos testes ver Enders (2010) ou Bueno (2008).

Como exposto no capítulo quatro, apenas em 1984 uma comissão para avaliar as reformas necessárias foi formada pelo CMN, e as mudanças propostas, que deveriam ser iniciadas em 1985, só foram realizadas a partir de 1986, quando a conjuntura política e econômica abriram espaço para estas alterações.

As regras para o concessão de empréstimos pela União a Estados e Municípios são outro exemplo desta defasagem entre o problema fiscal constatado e mudança nas instituições. Como visto na seção 5.2, no espaço de dez anos, entre o fim da década de 1980 e o fim da década de 1990, a União promoveu em cinco ocasiões o refinanciamento das dívidas interna e externa destes entes, mas apenas com a LRF a realização de operações de crédito entre entes da Federação foi proibida. Observa-se, deste modo, uma defasagem temporal considerável, pelo menos no caso brasileiro, entre o resultado fiscal insatisfatório e a mudança institucional, o que poderia mitigar uma possível endogeneidade dos índices orçamentários. Ainda assim, por esta ser uma questão importante, que pode invalidar os resultados obtidos, a equação (1) foi reestimada para cada índice e subíndice pelo método de mínimos quadrados ordinários em dois estágios (TSLS), com a utilização de variáveis instrumentais para os índices construídos.

A principal questão no uso de variáveis instrumentais é encontrar um instrumento que seja correlacionado com a variável endógena, no caso os índices orçamentários, mas não com o termo de erro da regressão. Além do requisito de exogeneidade, outra condição necessária para que o instrumento seja válido é a sua relevância: quando o instrumento é considerado fraco, os estimadores de TSLS são viesados e os testes de hipóteses apresentam grandes distorções (STOCK; YOGO, 2002).

No caso dos índices orçamentários, Debrun e Kumar (2007) sugerem o uso de variáveis políticas como instrumentos. Contudo, como mencionado em nota no início da seção 5.1, a literatura em economia política também estuda os efeitos das instituições político-eleitorais sobre os gastos do governo e o déficit fiscal e apresenta evidências de que estas afetam o resultado fiscal. Abrams e Dougan (1986), Alt e Lowry (1994) e Poterba (1994) concluem, a partir de dados para os estados americanos, que governos divididos, ou seja, sem maioria partidária, geram déficits fiscais maiores. Roubini e Sachs (1989) apresentam evidências semelhantes para os países industrializados. Em relação à ideologia do partido que está no governo, Kontopoulos e Perotti (1999) encontram evidências para os países da OCDE de que governos de esquerda tendem a gastar mais do que os de direita. Para a América Latina,

Amorim Neto e Borsani (2002) reportam evidências de que a ideologia do partido do presidente afeta o resultado primário.

Contudo, os aspectos políticos de um país não devem ser descartados como instrumentos para as instituições orçamentárias, uma vez que estas são de fato definidas no âmbito do processo político. O que a evidência apresentada acima revela é que o resultado fiscal é influenciado por variáveis políticas determinadas pelas regras para a eleição de representantes parlamentares, bem como pelos resultados das eleições realizadas. Um outro conjunto de aspectos políticos que estaria correlacionado com as instituições orçamentárias, mas não necessariamente com o déficit público seria formado por variáveis que estruturam o arcabouço político como o regime vigente e o número de partidos. Dois instrumentos com estas características foram utilizados nas estimações de dois estágios. O primeiro, denominado democracia institucionalizada, é calculado por Marshall *et al* (2010) e descreve o padrão de democracia, ligado à competição para o cargo de chefe do executivo e às restrições ao exercício do poder, ou seja, vai além da existência formal de um regime democrático ou autoritário. A segunda variável é a fracionalização máxima da Câmara dos Deputados, que depende do número de cadeiras desta casa legislativa e do número de partidos parlamentares nominalmente existentes no país. A descrição completa das variáveis, bem como a fonte dos dados, encontram-se no Quadro 1A do Apêndice.

Evidências de que estas variáveis podem ser utilizadas como instrumentos são apresentadas na Tabela 16 abaixo, que aponta a presença de correlação entre os instrumentos e os índices orçamentários, mas não entre os instrumentos e o déficit primário, para o período da amostra. Assim, para cada índice e subíndice, a equação (1) foi reestimada por TSLS, utilizando-se como instrumento primeiro a variável democracia institucionalizada (D), em seguida a variável fracionalização máxima (F) e por fim as duas variáveis conjuntamente (DF). O passo seguinte foi testar a validade destes instrumentos. Os resultados são apresentados nas colunas D, F, e DF das Tabelas 12, 13 e 14.

Tabela 16 – Coeficiente de correlação – Instrumentos, índices e subíndices

	Fracionalização máxima	Democracia institucionalizada
Déficit primário/ PIB	-0,222 (0,287)	-0,319 (0,120)
I_C	0,600* (0,002)	0,572* (0,003)
C_A	0,692* (0,000)	0,783* (0,000)
C_B	0,417** (0,038)	0,314 (0,126)
C_C	0,643* (0,001)	0,665* (0,000)
C_D	0,631* (0,001)	0,545* (0,005)
C_E	0,410** (0,042)	0,375*** (0,065)
I_E	0,575* (0,003)	0,544* (0,005)
E_I	0,573* (0,003)	0,514* (0,009)
E_{II}	0,529* (0,007)	0,491* (0,013)
E_{III}	0,600* (0,002)	0,604* (0,001)
IAP	0,053 (0,802)	-0,042 (0,843)
I_{APsub1}	0,682* (0,000)	0,772* (0,000)
I_{APsub2}	-0,711* (0,000)	-0,846* (0,000)
I_{APsub3}	0,395** (0,050)	0,376*** (0,064)
Período	1985-2009	

*, ** e *** significante a 1%, 5% e 10%, respectivamente. P-valor em parênteses.

A relevância dos instrumentos foi testada pelo método proposto por Stock e Yogo (2002), no qual os instrumentos são considerados fracos se o viés do estimador de TSLS e o tamanho da distorção máxima do teste de Wald forem superiores a um determinado limite, por exemplo 5%, 10% ou 15%. O teste tem por base a estatística-F de Cragg-Donald para a hipótese nula de que os instrumentos são fracos. De acordo com os autores, quando há apenas um regressor endógeno a hipótese nula pode ser rejeitada ao nível de 5%, se a estatística F calculada for superior a dez. Neste caso, o viés e o tamanho da distorção são inferiores a 10%.

Quando dois ou mais instrumentos são utilizados na estimação, a sua exogeneidade pode ser testada pelo teste de ortogonalidade, também conhecido como teste C, descrito em Eichenbaum, Hansen e Singleton (1988), no qual a hipótese nula assume que os instrumentos testados são ortogonais ao termo de erro, ou seja, são exógenos. Este teste foi realizado nas

regressões em que as variáveis fracionalização e a democracia foram utilizadas conjuntamente.

Por fim, a endogeneidade dos índices orçamentários foi testada por meio do teste de Hausman, também denominado Durbin-Wu-Hausman, no qual as estimações por OLS e TSLS são comparadas, sob a hipótese nula de que ambas as estimações são consistentes, ou seja, a variável testada é exógena, contra a alternativa de que apenas a estimação por TSLS é consistente¹⁸⁹. Cabe ressaltar, no entanto, que na presença de instrumentos fracos, os coeficientes estimados por TSLS são viesados e, portanto, o teste perde a capacidade de apresentar resultados conclusivos.

Os resultados apresentados nas Tabelas 12, 13 e 14 reportam evidências mistas quanto à endogeneidade das instituições orçamentárias. Nos modelos em que os dois instrumentos foram considerados relevantes (estatística-F de Cragg-Donald superior a dez) e exógenos (C-teste com p-valor superior a 10%), o teste de Durbin-Wu-Hausman aponta que os índices orçamentários são exógenos. São eles: I_C , C_A , C_C , E_{III} e I_{APsub1} . Nestes casos, os coeficientes estimados por OLS são válidos, bem como a conclusão inicial de que as instituições mais hierárquicas/centralizadas reduzem o déficit público. O mesmo vale para subíndice I_{APsub2} , cujo impacto estimado é positivo.

Em dois casos, para o subíndice E_{II} e seu respectivo índice I_E , apenas a variável fracionalização máxima foi considerada como um instrumento relevante. Para estes dois índices, o resultado do teste de endogeneidade depende do nível de significância adotado: a 5%, tanto o E_{III} quanto o I_E são considerados exógenos, mas a 10% eles podem ser considerados endógenos (Tabela 13). Caso sejam considerados endógenos, os resultados válidos são os estimados por TSLS, que por sua vez confirmam os resultados encontrados por OLS. Deste modo, as mudanças instituições orçamentárias mensuradas por estes índices favorecem a disciplina fiscal.

Há ainda um terceiro grupo, composto pelos subíndices C_B , C_D , C_E , E_I e I_{APsub3} , e pelo índice I_{AP} , para o qual não é possível chegar a uma conclusão acerca da endogeneidade destas variáveis. Para este grupo, os dois instrumentos utilizados são considerados fracos, o que

¹⁸⁹ Ver Wooldridge (2002) para uma descrição formal deste teste.

invalida o teste de endogeneidade. Nestes casos, embora as estimações tanto por OLS quanto por TSLS indiquem um impacto negativo dos índices orçamentários sobre o déficit do governo federal¹⁹⁰, não é possível chegar a uma conclusão formal sobre o efeito das instituições mensuradas por estes índices. É interessante notar que, com exceção do subíndice C_B , que avalia as regras e controles do processo orçamentário, os demais subíndices – C_D , C_E , E_I e I_{APsub3} – são os únicos subíndices, cujas instituições avaliadas apresentaram mudanças mais fortes, em termos de disciplina fiscal, no final do período estudado, a partir da segunda metade da década de 1990, o que pode ter contribuído para o resultado não conclusivo destes modelos.

Ainda assim, os resultados apresentados nesta seção permitem concluir, de modo geral, que as transformações nas instituições orçamentárias brasileiras contribuíram para um melhor resultado primário do governo federal. Ademais, os resultados também indicam que na maior parte dos casos as mudanças institucionais ocorridas no período de 1985 a 2009 podem ser consideradas exógenas ao resultado primário, o que não elimina a possibilidade de que alterações futuras nas instituições orçamentárias venham a ser motivadas por resultados fiscais insatisfatórios. Esta é uma questão que deve ser constantemente avaliada. Por fim, destaca-se a reação da política fiscal, que de acordo com os modelos estimados reduz o déficit público diante de um aumento na razão dívida/PIB, o que traz evidências de que esta é sustentável.

¹⁹⁰ Com exceção do I_{AP} , cujo impacto estimado por TSLS é positivo.

6. CONCLUSÃO

Em 45 anos de história econômica, as mudanças no plano macroeconômico, tanto teórico quanto da economia brasileira e internacional, acarretaram em profundas mudanças na política fiscal. Utilizada como instrumento de estímulo à industrialização e ao crescimento econômico, nas décadas de 1960 e 1970, sua articulação institucional com a política monetária abriu caminho para os excessos de gastos que tornaram o ajuste das contas públicas uma constante na política econômica brasileira, particularmente nas décadas de 1980 e 1990. Em 1999, a política de ajuste consolidou-se com o sistema de superávits primários.

Em face deste quadro, buscou-se compreender os resultados dessas mudanças sobre o padrão de financiamento tributário e de gasto do governo federal, ao longo do período delimitado, bem como analisar as instituições que regulamentam o processo de elaboração, aprovação e execução do orçamento sob a ótica da disciplina fiscal, que fundamenta o atual regime de superávits, e o impacto destas instituições sobre o resultado primário.

No que tange ao padrão de receitas e despesas federais, a falta de séries fiscais em níveis desagregados, e até mesmo agregados, compatíveis para todo o período da análise foi, sem dúvida, o principal obstáculo para a realização da pesquisa, obstáculo este contornado em parte com a construção de um banco de dados a partir de fontes primárias e secundárias – os Balanços Gerais da União, o Anuário Estatístico da Previdência e o Anuário Estatístico do Brasil, bem como os trabalhos de Oliveira (1981) e Oliveira et. al. (1985, 1990). Ademais, outra distinção do trabalho foi o método utilizado para a construção das séries: as cinco categorias de despesas – despesas em educação, saúde, previdência e assistência, infraestrutura e despesas administrativas, excluídas as despesas com a dívida pública – foram construídas a partir da classificação da despesa por programas/subfunções do orçamento; as séries referentes às receitas de tributos e às receitas de contribuições, por sua vez tiveram por base cada um dos impostos, taxas e contribuições que as compõem, de modo a compatibilizar estas categorias, diante das mudanças na classificação da receita. Como resultado foram obtidas séries compatíveis para as receitas, e seus componentes, bem como séries com um bom grau de compatibilidade para as despesas com previdência e assistência, saúde e educação. Para as despesas com infraestrutura e administração, constatou-se uma quebra

importante em 1986, mas que ainda assim permitiu observar modificações em seu comportamento.

Deste modo, ao longo do período de 1965 a 2010, foi possível identificar que as alterações no padrão dos recursos fiscais arrecadados e das despesas realizadas acompanharam as mudanças na atuação do Estado na economia. No Estado indutor do crescimento econômico, por meio da industrialização do país, o governo federal tinha como principal fonte fiscal a receita de tributos. Além de fonte de recursos, os impostos integravam o conjunto de instrumentos utilizados pelo Governo Militar para estimular a acumulação de capital e o crescimento. As despesas em infraestrutura, por sua vez, tinham papel relevante no padrão de gasto. A crise da dívida externa e o fim da capacidade do Estado promover o crescimento da economia iniciaram, no Brasil, o processo de transformação da atuação estatal. Com o novo padrão estabelecido pela Constituição de 1988, as contribuições se consolidaram como a principal fonte de recursos fiscais do governo federal e, como contrapartida, as despesas com previdência e assistência passaram a ter papel de destaque.

A análise das instituições orçamentárias, por sua vez, teve como foco duas reformas de grande porte, que contemplaram os instrumentos de política fiscal: as reformas institucionais realizadas pelo PAEG e pelo primeiro Governo Militar entre 1964 e 1967 e as realizadas na década de 1980. Ambas estabeleceram um novo sistema tributário e um novo processo orçamentário de decisão do gasto público.

Marcado por distintas peças orçamentárias, pela centralização das decisões no âmbito do Executivo, pela pouca transparência do processo decisório e pela falta de uma estrutura abrangente de controle externo, bem como por um arranjo financeiro que unificava o Tesouro Nacional, o Banco Central e o Banco do Brasil – a conta movimento, um instrumento simples e ágil para a execução de ordens do CMN –, o processo orçamentário do período militar continha mecanismos que propiciava o descontrole das contas públicas.

As reformas realizadas a partir de 1986 buscaram desmontar estes mecanismos, com a separação das três instituições e o processo de unificação dos orçamentos federais, e iniciaram as mudanças que levaram a um novo processo orçamentário, cujo marco é a Constituição de 1988. Assim, os atuais processo orçamentário e sistema de planejamento foram instituídos em um ambiente marcado pela crise fiscal, alta inflação e baixo crescimento da economia. E por

toda a década de 1990 e de 2000, o equacionamento das contas públicas esteve sempre no cenário político e econômico do país. Ao final, as mudanças institucionais realizadas ao longo deste período modificaram os aspectos identificados com a falta de controle dos gastos governamentais, resultando em um processo orçamentário que propicia maior disciplina fiscal, em comparação ao processo orçamentário do período militar.

Como demonstrado na análise do capítulo quatro, ambos os processos não foram estabelecidos de uma única vez, mas sim construídos ao longo do tempo, e os índices orçamentários calculados no capítulo cinco permitiram acompanhar esta evolução. Em particular, os resultados obtidos com a metodologia de Dabla-Norris *et al* (2010) mostraram que as mudanças institucionais que mais avançaram no sentido da disciplina fiscal não ocorreram após a adoção do sistema de metas de inflação pelo governo brasileiro, mas sim ao longo da década de 1990. A LRF, portanto, é um marco importante para a gestão dos recursos públicos, mas deve ser vista como parte de um processo iniciado na década de 1980 e ainda em curso. Ademais, as mudanças nas instituições orçamentárias brasileiras não apenas caminharam no sentido de uma maior disciplina fiscal do ponto de vista teórico, mas também contribuíram, de modo geral, para um melhor resultado primário do governo federal, como pode ser concluído a partir dos resultados da seção 5.3.

Por fim, ressalta-se que as conclusões apresentadas acerca dos padrões de receitas fiscais e de despesas do governo federal, bem como as relativas às mudanças nas instituições orçamentárias, ao mesmo tempo em que marcam o fim deste trabalho, abrem caminho para pesquisas futuras sobre os seus impactos no crescimento do país.

REFERÊNCIAS

ABRAMS, B. DOUGAN, W. The Effects of Constitutional Restraints on Governmental Spending. *Public Choice*, v.49, p. 101-116, 1986.

AFONSO, José Roberto; JUNQUEIRA, G. A baixa taxa de investimento público brasileira comparada a dos demais países em desenvolvimento. Nota técnica 17/06/09. 2009. Disponível em: < <http://www.joserobertoafonso.com.br/attachments/article/1153/FMI.pdf>> Acesso: 29 dez. 2011.

AKERLOF, G.A.; YELLEN, J.L. A Near-Rational Model of the Business Cycle, with Wage and Price Inertia. *Quarterly Journal of Economics*, Supplement, 1985.

ALESINA, A. et al. Budget institutions and fiscal performance in Latin America. Inter-American Development Bank. Working Paper Series 394. Washington, 1999. Disponível em: <<http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubWP-394.pdf>>. Acesso em: 09 jan.2012.

ALESINA, A.; PEROTTI, R. Budget deficits and budget institutions. National Bureau of Economic Research Working Paper n°. 5556. Cambridge, 1996.

_____. Fiscal adjustments in OECD countries: composition and macroeconomic effects. *IMF Staff Papers*, vol. 44, n. 2, p. 210-248, jun. 1997.

ALSTON, Lee *et al.* Who decides on public expenditures? A political economy analysis of the budget process: the case of Brazil. Inter-American Development Bank, 2005. Disponível em: <<http://www.odi.org.uk/events/docs/2075.pdf>>. Acesso em: 06 mar. 2012.

ALT, J.; LOWRY, R. Divided government, fiscal institutions and budget deficits: evidence from the States. *The American Political Science Review*, vol. 88, n. 4, p.811-828, 1994.

AMADO, Antônio Augusto Oliveira. Programação orçamentária caso Brasil. *Revista ABOP* 13, vol. VI, nº 01, p. 5-44, Jan/Julho, 1981.

AMORIN NETO, O.; BORSANI, H. Os determinantes políticos do comportamento fiscal da América Latina. In: SEMINÁRIOS DIMAC, 2002. Instituto de Pesquisas Econômicas (IPEA), Rio de Janeiro, 2002.

ASCHAUER, D.; GREENWOOD, J. Macroeconomic effects of fiscal policy. *Carnegie-Rochester Series on Public Policy* 23, p. 91-138, 1985.

AZEREDO, André Filipe Z. de.; PORTUGAL, Marcelo S. Abertura Comercial Brasileira e Instabilidade da Demanda de Importações. *Nova Economia* vol. 8, n, 1, p.37-63, 1998.

BALASSA, Bela. Incentive policies in Brazil. *World Development*, vol.7, p.1023-1042, 1979.
BARROSO, Rafael Chelles. O Processo Decisório do Orçamento do Governo Federal na Visão da Nova Economia Institucional. Brasília: ESAF, 2003. 80 p. Monografia premiada em 1º lugar no VIII Prêmio Tesouro Nacional – 2003, Tributação, Orçamentos e Sistemas de Informação sobre a Administração Pública, São Paulo (SP).

BANCO MUNDIAL. Brazil. Federal Public Financial Management Performance. Based on the PEFA Methodology. Dec., 2009. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/BRAZILEXTN/Resources/Brazil_PublicManagement_English.pdf>. Acesso: 25 nov. 2010.

BERTOLA, G.; DRAZEN, A. Trigger points and budget cuts: explaining the effects of fiscal austerity. *American Economic Review*, vol. 83, p.11-26, March, 1993.

BÉRTOLA, Luis; OCAMPO, José Antonio. Desenvolvimento, vicissitudes e desigualdade: uma história econômica da América Latina desde a independência. Secretaria-Geral Ibero-Americana, 2011. Disponível em: <http://segib.org/publicaciones/files/2010/12/Historia-Economica-AL-PORT.pdf>. Acesso: 29 dez. 2012

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Pensamento econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimento. 5ª ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

BOHN, Henning. The behavior of U.S. public debt and déficits. *The Quartely Journal of Economics*, vol. 113, n.3, p. 949-963, aug.1998.

BONTEMPO, Hélio Cezar. Transferências externas e financiamento do governo federal e autoridades monetárias. São Paulo, IESP/FUNDAP, Texto para Discussão nº. 17, 1988. apud GUARDIA, Eduardo Refinetti. Orçamento público e política fiscal: aspectos institucionais e a experiência recente – 1985/1991. Campinas, 1992. Dissertação (Mestrado em economia) Programa de Pós-graduação em Economia, Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas.

BRAGA, José C. de Souza. Os orçamentos estatais e a política econômica. In: BELLUZZO, Luiz G. de Mello; COUTINHO, Renata (Orgs.). Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise. 2ª Ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.

BRASIL. Ato Complementar nº. 40, de 30 de dezembro de 1968. Acrescenta item ao artigo 13 e revoga o parágrafo 6 do artigo 22 da constituição de 24/01/67. Modifica redação do parágrafo 4 do artigo 13; item 2 e parágrafos 2 e 4 do artigo 24; artigo 26 e seus itens 1 - 2 e 3 e parágrafos 1 - 2 e 3; parágrafo 2 do artigo 99; parágrafo 4 do artigo 136. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/atocom/1960-1969/atocomplementar-40-30-dezembro-1968-351391-norma-pe.html>>. Acesso em: 24 mai. 2012.

BRASIL. Ato Complementar nº. 43, de 29 de janeiro de 1969. Fixa normas para elaboração de planos nacionais de desenvolvimento e vincula sua execução ao Orçamento Plurianual de Investimentos. Disponível em:<<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/atocom/1960-1969/atocomplementar-43-29-janeiro-1969-364783-norma-pe.html>>. Acesso em: 24 mai. 2012.

BRASIL. Ato Complementar nº. 76, de 21 de janeiro de 1969. Dá nova redação aos artigos 1º, 7º, 8º e 10 do Ato Complementar nº 43, de 29 de janeiro de 1969, que dispõe sobre Planos Nacionais de Desenvolvimento e o Orçamento Plurianual de Investimentos. Disponível em:<<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/atocom/1960-1969/atocomplementar-76-21-janeiro-1969-374291-norma-pe.html>>. Acesso em: 24 mai. 2012.

BRASIL. Congresso. Resolução nº. 1, de 1991-CN. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/rescon/1991/resolucao-1-17-maio-1991-536680-publicacaooriginal-27673-pl.html>>. Acesso em: 24 mai. 2012.

BRASIL. Congresso. Resolução nº. 1, de 2001-CN. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição e sobre a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/rescon/2001/resolucao-1-4-outubro-2001-497941-norma-pl.html>>. Acesso em: 24 mai. 2012.

BRASIL. Congresso. Resolução nº. 1, de 2006-CN. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-norma-atualizada-pl.html>>. Acesso em: 24 mai. 2012.

BRASIL. Congresso. Resolução nº. 3, de 2008-CN. Acrescenta § 3º ao art. 26 da Resolução nº1, de 2006-CN, que dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/rescon/2008/resolucao-3-6-novembro-2008-583281-publicacaooriginal-106079-pl.html>>. Acesso em: 24 mai. 2012.

BRASIL. Congresso. Senado. Resolução nº. 58, de 1968. Proíbe, pelo prazo de dois anos, a emissão e o lançamento de obrigações, de qualquer natureza, dos Estados e Municípios. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/ressen/1960-1969/resolucao-58-23-outubro-1968-462524-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em 24 mai. 2012.

BRASIL. Congresso. Senado. Resolução nº. 62, de 1975. Dispõe sobre operações de crédito dos Estados e Municípios, fixa seus limites e condições. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/Resolucoes/1975.pdf>>. Acesso em 24 mai. 2012.

BRASIL. Congresso. Senado. Resolução nº. 93, de 1976. Altera a Resolução nº 62, de 1975, que dispõe sobre operações de crédito dos Estados e Municípios, fixa seus limites e condições. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/Resolucoes/1976.pdf>>. Acesso em: 24 mai. 2012.

BRASIL. Congresso. Senado. Resolução nº 337, de 1983. Suspende a Execução do Artigo 4 do Decreto-lei nº 57, de 18 de Novembro de 1966, e do Parágrafo 3 do artigo 85 da lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/ressen/1980-1987/resolucao-337-27-setembro-1983-460636-norma-pl.html>>. Acesso em: 26 mai. 2012.

BRASIL. Congresso. Senado. Resolução nº. 94, de 1989. Dispõe sobre limites globais para as operações de crédito externo e interno da União, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo poder público federal e estabelece limites e condições para a concessão da garantia da União em operações de crédito externo e interno. Disponível em:

<<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/Resolucoes/1989.pdf>>. Acesso em: 24 mai. 2012.

BRASIL. Congresso. Senado. Resolução nº. 96, de 1989. Dispõe sobre limites globais para as operações de crédito externo e interno da União, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo poder público federal e estabelece limites e condições para a concessão da garantia da União em operações de crédito externo e interno. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi/download/projetos_externos/resolucao96.pdf> Acesso em: 24 mai. 2012.

BRASIL. Congresso. Senado. Resolução nº. 58, de 1990. Dispõe sobre limites globais e condições para as operações de crédito interno e externo dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e de suas autarquias, e estabelece limites e condições para a concessão de garantias. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/Resolucoes/1990.pdf>>. Acesso em: 24 mai. 2012.

BRASIL. Congresso. Senado. Resolução nº. 55, de 1991. Autoriza a República Federativa do Brasil a elevar temporariamente os limites de endividamento a que se refere o art. 7º da Resolução nº 96, de 1989, do Senado Federal, de Cr\$ 86.366.000.000,00 para Cr\$174.600.000.000,00, para possibilitar a contratação, pela Companhia Hidrelétrica do São Francisco – CHESF, com garantia da União, de equipamentos de fabricação nacional, a serem utilizados no projeto de implantação da Usina Hidrelétrica de Xingó. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/Resolucoes/1991.pdf>>. Acesso em: 24 mai. 2012.

BRASIL. Congresso. Senado. Resolução nº. 36, de 1992. Dispõe sobre limites globais e condições para as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e suas autarquias, e estabelece limites e condições para concessão de garantias. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/Resolucoes/1992.pdf>>. Acesso em: 24 mai. 2012.

BRASIL. Congresso. Senado. Resolução nº. 9, de 1993. Autoriza a Telecomunicações Brasileiras S.A. – TELEBRÁS, a elevar temporariamente seus limites de endividamento, a fim de viabilizar operação de emissão de debêntures não conversíveis em ações, sem garantia da União, no valor de Cr\$518.460.000.000,00 (quinhentos e dezoito bilhões, quatrocentos e sessenta milhões de cruzeiros) à data-base de 1º de setembro de 1992. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/Resolucoes/1993.pdf>>. Acesso em: 24 mai. 2012.

BRASIL. Congresso. Senado. Resolução nº. 11, de 1994. Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas autarquias, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/Resolucoes/1994.pdf>>. Acesso em: 24 mai. 2012.

BRASIL. Congresso. Senado. Resolução nº. 69, de 1995. Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas respectivas autarquias inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de

autorização, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/Resolucoes/1995.pdf>>. Acesso em: 24 mai. 2012.

BRASIL. Congresso. Senado. Resolução nº. 29, de 1998. Autoriza a elevação temporária do limite de endividamento da Petróleo Brasileiro S.A. – PETROBRAS, para que possa controlar operação de crédito externo, no valor total, em ienes japoneses, até o equivalente a US\$ 271,017,228.95 (duzentos e setenta e um milhões, dezessete mil, duzentos e vinte e oito dólares norte-americanos e noventa e cinco centavos), junto ao The Export-Import Bank of Japan – EXIMBANK. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/Resolucoes/1998.pdf>>. Acesso em: 24 mai. 2012

BRASIL. Congresso. Senado. Resolução nº. 77, de 1998. Autoriza a elevação temporária do limite do endividamento da Petróleo Brasileiro S.A. – PETROBRAS, em mais R\$1.034.000.000,00 (um bilhão e trinta e quatro milhões de reais). Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/Resolucoes/1998.pdf>>. Acesso em: 24 mai. 2012.

BRASIL. Congresso. Senado. Resolução nº 78, de 1998. Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas respectivas autarquias e fundações, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/ressen/1998/resolucao-78-1-julho-1998-365884-norma-pl.html>>. Acesso em: 24 mai. 2012.

BRASIL. Congresso. Senado. Resolução nº. 16, de 2000. Autoriza a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT a elevar temporariamente os seus limites de endividamento, para que possa contratar operação de crédito externo com o Japan Bank for International Cooperation – JBIC e a Marubeni Corporation, no valor de Y6.839.081.549 (seis bilhões, oitocentos e trinta e nove milhões, oitenta e um mil, quinhentos e quarenta e nove ienes), para dar continuidade ao processo de modernização, referente ao Programa de Recuperação e Ampliação do Sistema de Telecomunicações e do Sistema Postal – PASTE. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/Resolucoes/2000.pdf>>. Acesso em: 24 mai. 2012.

BRASIL. Congresso. Senado. Resolução nº. 41, de 2000. Autoriza a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, a elevar temporariamente seus limites de endividamento para contratar operação de crédito externo, com o BG Bank A/S – Dinamarca, no valor total equivalente a até DM37.054.758,00 (trinta e sete milhões, cinquenta e quatro mil, setecentos e cinquenta e oito marcos alemães), destinada ao financiamento parcial do Projeto de Automação do Sistema de Triagem de Objetos Postais, que integra o Programa de Recuperação e Ampliação do sistema de Telecomunicações e do Sistema Postal – PASTE. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/Resolucoes/2000.pdf>>. Acesso em: 24 mai. 2012.

BRASIL. Congresso. Senado. Resolução nº. 34, de 2001. Autoriza a elevação temporária do limite de endividamento da Petrobrás Transporte S.A. (Transpetro) em mais R\$1.010.000.000,00 (um bilhão e dez milhões de reais). Disponível em:

<<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/Resolucoes/2001.pdf>>. Acesso em: 24 mai. 2012.

BRASIL. Congresso. Senado. Resolução nº. 40 de 2001. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=221525&anexos>>. Acesso em: 24 mai. 2012.

BRASIL. Congresso. Senado. Resolução nº. 43, de 2001. Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=221548&norma=234195&anexos>>. Acesso em: 24 mai. 2012.

BRASIL. Congresso. Senado. Resolução nº. 34, de 2006. Autoriza a Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica (CGTEE) a elevar, temporariamente, o seu limite de endividamento, em até US\$ 430,000,000.00 (quatrocentos e trinta milhões de dólares norte-americanos), para que a referida Empresa contrate operação de crédito com a Eletrobrás, mediante contrato de repasse de recursos. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=254605&tipoDocumento=RSF&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 24 mai. 2012.

BRASIL. Congresso. Senado. Resolução nº. 43, de 2006. Autoriza a Petrobrás Transporte S.A. (Transpetro) a elevar, temporariamente, o seu limite de endividamento, em até R\$ 5.600.000.000,00 (cinco bilhões e seiscentos milhões de reais), para contratar operação de crédito com recursos do Fundo da Marinha Mercante (FMM), através de seus agentes financeiros. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=255196&tipoDocumento=RSF&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 24 mai. 2012.

BRASIL. Congresso. Senado. Resolução nº. 48, de 2007. Dispõe sobre os limites globais para as operações de crédito externo e interno da União, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo poder público federal e estabelece limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/Resolucoes/2007.pdf>>. Acesso em: 24 mai. 2012.

BRASIL. Congresso. Senado. Resolução nº. 41, de 2009. Altera a Resolução nº. 48, de 2007, do Senado Federal, dispondo sobre as deduções para efeito de apuração do montante global das operações de crédito e a comprovação de adimplência do ente garantido junto à União. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/Resolucoes/2009.pdf>>. Acesso em: 24 mai. 2012.

BRASIL. Constituição de 1946. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, decretada pela Assembleia Constituinte. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/consti/1940-1949/constituicao-1946-18-julho-1946-365199-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Constituição de 1967. Constituição do Brasil decretada e promulgada pelo Congresso Nacional. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/consti/1960-1969/constituicao-1967-24-janeiro-1967-365194-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai.2012.

BRASIL. Constituição (1967). Emenda Constitucional nº 1, de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/emecon/1960-1969/emendaconstitucional-1-17-outubro-1969-364989-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Constituição (1967). Emenda Constitucional nº 17, de 1980. Altera os artigos 23, 24 e 25 da Constituição Federal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/emecon/1980-1987/emendaconstitucional-17-2-dezembro-1980-363979-norma-pl.html>>. Acesso em: 26 mai. 2012.

BRASIL. Constituição (1967). Emenda Constitucional nº 23, de 1983. Altera dispositivos da Constituição Federal. Disponível em:<<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/emecon/1980-1987/emendaconstitucional-23-1-dezembro-1983-364948-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Constituição (1967). Emenda Constitucional nº 27, de 1985. Altera dispositivos da Constituição Federal. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/emecon/1980-1987/emendaconstitucional-27-28-novembro-1985-364973-norma-pl.html>>. Acesso em: 26 mai. 2012.

BRASIL. Constituição (1967). Emenda Constitucional nº 5, de 1975. Dá nova redação ao "caput" do artigo 25 da Constituição. Disponível em:<<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/emecon/1970-1979/emendaconstitucional-5-28-junho-1975-365202-norma-pl.html>>. Acesso em: 26 mai. 2012.

BRASIL. Constituição de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 42, de 2003. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Disponível em:<<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/emecon/2003/emendaconstitucional-42-19-dezembro-2003-497205-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 19, de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em:<<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 3, de 1993. Altera os arts. 40, 42, 102, 103, 150, 155, 156, 160, 167 da Constituição Federal. Disponível em:<<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/emecon/1993/emendaconstitucional-3-17-marco-1993-354966-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 5, de 1995. Altera o § 2º do art. 25 da Constituição Federal. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/emecon/1995/emendaconstitucional-5-15-agosto-1995-449370-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 50, de 2006. Modifica o art. 57 da Constituição Federal. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/emecon/2006/emendaconstitucional-50-14-fevereiro-2006-541079-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 55, de 2007. Altera o art. 159 da Constituição Federal, aumentando a entrega de recursos pela União ao Fundo de Participação dos Municípios. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/emecon/2007/emendaconstitucional-55-20-setembro-2007-559897-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 68, de 21 de dezembro de 2011. Altera o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/emecon/2011/emendaconstitucional-68-21-dezembro-2011-612061-publicacaooriginal-134728-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto nº. 51.803, de 5 de março de 1963. Estabelece normas para a sistematização da assistência financeira da União dos Estados. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-51803-5-marco-1963-391645-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto nº. 53.914, de 11 de maio de 1964. Define as atribuições do Ministro de Estado Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, extingue órgãos da Presidência da República e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-53914-11-maio-1964-393923-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto nº. 54.506, de 20 de outubro de 1964. Cria, no Ministério da Fazenda, a Comissão de Programação Financeira, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-54506-20-outubro-1964-394489-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto nº. 61.386, de 19 de setembro de 1967. Dispõe sobre a implantação dos Sistemas de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria; instala as Inspetorias Gerais de Finanças e fixa sua estrutura e atribuições, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-61386-19-setembro-1967-402646-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto nº. 64.135, de 25 de Fevereiro de 1969. Aprova o Regulamento das Inspetorias-Gerais de Finanças e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-64135-25-fevereiro-1969-458133-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto nº. 64.777, de 3 de julho de 1969. Institui a Comissão de Coordenação das Inspetorias-Gerais de Finanças. Disponível em:

<<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-64777-3-julho-1969-406318-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto nº. 84.128, de 29 de outubro de 1979. Dispõe sobre o controle de recursos e dispêndios de empresas estatais e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-84128-29-outubro-1979-433673-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto nº. 84.362, de 31 de dezembro de 1979. Dispõe sobre a estrutura de controle interno aplicável a recursos de qualquer natureza, estabelece novos instrumentos de fiscalização e acompanhamento da despesa pública e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-84362-31-dezembro-1979-433708-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto nº. 85.471, de 10 de dezembro de 1980. Dispõe sobre a contratação de operações de crédito interno por órgãos e entidades da Administração Federal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-85471-10-dezembro-1980-435037-norma-pe.htm>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto nº. 91.150, de 15 de março de 1985. Transfere a Secretaria Central de Controle Interno (SECIN) e a Comissão de Coordenação do Controle Interno (INTERCON) para o Ministério da Fazenda, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91150-15-marco-1985-441440-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto nº. 92.452, de 10 de março de 1986. Cria, no Ministério da Fazenda, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), extingue a Secretaria Central de Controle Interno (SECIN), e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-92452-10-marco-1986-442816-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto nº. 93.872, de 23 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-93872-23-dezembro-1986-444623-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto nº. 93.872, de 23 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-93872-23-dezembro-1986-444623-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto nº. 93.872, de 23 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-93872-23-dezembro-1986-444623-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto nº. 93.874, de 23 de dezembro de 1986. Dispõe sobre os Sistemas de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria, e de Programação Financeira, organiza o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, e dá outras providências. Disponível em:

<<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-93874-23-dezembro-1986-444634-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto nº. 94.442, de 12 de junho de 1987. Estabelece procedimentos para a proposta orçamentária de 1988 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-94442-12-junho-1987-444005-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto nº. 94.443, de 12 de junho de 1987. Atribui ao Ministério da Fazenda competência para exercer atividades relativas aos serviços de colocação e resgate de títulos da dívida pública mobiliária federal, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-94443-12-junho-1987-444012-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto nº. 94.444, de 12 de junho de 1987. Transfere os fundos e programas de crédito do Banco Central do Brasil para o Ministério da Fazenda e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-94444-12-junho-1987-444020-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto nº. 98.356, de 3 de novembro de 1989. Ajusta a estrutura básica da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República às disposições da Lei nº 7.739, de 16 de março de 1989, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1989/decreto-98356-3-novembro-1989-448751-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto nº. 80, de 5 de abril de 1991. Aprova a Estrutura Regimental do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1991/decreto-80-5-abril-1991-342809-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto nº. 1.745, de 13 de dezembro de 1995. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério da Fazenda, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1995/decreto-1745-13-dezembro-1995-431810-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto nº. 1.792, de 15 de janeiro de 1996. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Ministério do Planejamento e Orçamento e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1996/decreto-1792-15-janeiro-1996-431833-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto nº. 3.224, de 28 de outubro de 1999. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e funções gratificadas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1999/decreto-3224-28-outubro-1999-369377-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto nº. 3.366, de 16 de fevereiro de 2000. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério da

Fazenda, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/2000/decreto-3366-16-fevereiro-2000-371367-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto nº. 3.591, de 6 de setembro de 2000. Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/2000/decreto-3591-6-setembro-2000-371942-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto nº. 3.782, de 5 de abril de 2001. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Fazenda, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/2001/decreto-3782-5-abril-2001-346443-norma-pe.html>>. Acesso em: 24 mai. 2012.

BRASIL. Decreto nº. 4.177, de 28 de março de 2002. Transfere para a Corregedoria-Geral da União as competências e as unidades administrativas da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério da Justiça que especifica e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/2002/decreto-4177-28-marco-2002-343615-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto nº. 7.482, de 16 de maio de 2011. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Fazenda. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/2011/decreto-7482-16-maio-2011-610638-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto nº. 7.675, de 20 de janeiro de 2012. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/2012/decreto-7675-20-janeiro-2012-612308-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto-Lei nº. 1.095, de 20 de março de 1970. Eleva os limites fixados pelas Leis nº. 1.518, de 24 de dezembro de 1951, e nº. 4.457, de 6 de dezembro de 1964, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1970-1979/decreto-lei-1095-20-marco-1970-375399-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto-Lei nº 96, de 30 de dezembro de 1966. Institui normas para a utilização dos créditos orçamentários e adicionais, e dá outras providências de natureza financeira. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-96-30-dezembro-1966-376058-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto-Lei nº 189, de 24 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a taxa de câmbio a que se refere o parágrafo único do Decreto-Lei nº 37, de 18 de novembro de 1966. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-189-24-fevereiro-1967-370536-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras

providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-200-25-fevereiro-1967-376033-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto-Lei nº 727, de 1º de agosto de 1969. Estima a receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1970. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-727-1-agosto-1969-376246-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto-Lei nº 836, de 8 de setembro de 1969. Dispõe sobre a apuração do resultado financeiro dos órgãos da Administração Direta e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-836-8-setembro-1969-374771-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto-Lei nº 900, de 29 de setembro de 1969. Altera disposições do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-900-29-setembro-1969-375217-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto-Lei nº. 1.205, de 31 de janeiro de 1972. Institui normas para utilização dos créditos orçamentários e adicionais e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1970-1979/decreto-lei-1205-31-janeiro-1972-367448-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto-Lei nº. 1.245, de 6 de novembro de 1972. Dispõe sobre o pagamento de títulos do Tesouro Nacional vinculados a créditos contratados no exterior com base nas Leis nº 1.518, de 24 de dezembro de 1951, nº 4.457, de 6 de novembro de 1964, e nº 5.000, de 24 de maio de 1966, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1970-1979/decreto-lei-1245-6-novembro-1972-375586-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.312, de 15 de fevereiro de 1974. Autoriza o Poder Executivo a dar a garantia do Tesouro Nacional a operações de créditos obtidos no exterior, bem como, a contratar créditos em moeda estrangeira, nos limites que especifica, consolida inteiramente a legislação em vigor sobre a matéria e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1970-1979/decreto-lei-1312-15-fevereiro-1974-375502-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.460, de 22 de abril de 1976. Aumenta os limites do Decreto-Lei nº 1.312, de 15 de fevereiro de 1974, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1970-1979/decreto-lei-1460-22-abril-1976-375682-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.562, de 19 de julho de 1977. Aumenta os limites do Decreto-lei nº. 1.312, de 15 de fevereiro de 1974, alterado pelo Decreto-lei nº. 1.460, de 22 de abril de 1976, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1970-1979/decreto-lei-1562-19-julho-1977-378263-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.651, de 21 de dezembro de 1978. Aumenta os limites do Decreto-Lei nº. 1312, de 15 de fevereiro de 1974, alterados pelos Decretos-Leis nºs 1460, de 22 de abril de 1976 e 1562, de 19 de julho de 1977 e dá outras providências. Disponível em:

<<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1970-1979/decreto-lei-1651-21-dezembro-1978-378239-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.735, de 20 de dezembro de 1979. Dá nova redação ao art. 39 da Lei nº 4320, de 17 de março de 1964. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1970-1979/decreto-lei-1735-20-dezembro-1979-374522-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.879, de 23 de julho de 1981. Autoriza a conversão dos créditos que especifica em ações de sociedades de economia mista ou empresas públicas. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1980-1987/decreto-lei-1879-23-julho-1981-367461-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.940, de 25 de Maio de 1982. Institui contribuição social, cria o Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL) e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1980-1987/decreto-lei-1940-25-maio-1982-365639-norma-pe.html>>. Acesso em: 26 mai. 2012.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.048, de 26 de julho de 1983. Aumenta os limites do Decreto-Lei nº 1.312, de 15 de fevereiro de 1974, alterados pelos Decretos-Leis nºs 1.460, de 22 de abril de 1976, 1.562, de 19 de julho de 1977, 1.651, de 21 de dezembro de 1978, e 1.756, de 31 de dezembro de 1979, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1980-1987/decreto-lei-2048-26-julho-1983-363048-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.105, de 24 de janeiro de 1984. Modifica o Decreto-Lei nº 1.312, de 15 de fevereiro de 1974. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1980-1987/decreto-lei-2105-24-janeiro-1984-363063-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.277, de 2 de abril de 1985. Reajusta os limites de que trata o art. 1º do Decreto-Lei nº 1.312, de 15 de fevereiro de 1974, alterado pelos Decretos-Leis nºs 1.460, de 22 de abril de 1976, 1.562, de 19 de julho de 1977, 1.651, de 21 de dezembro de 1978, 1.756, de 31 de dezembro de 1979, e 2.048, de 26 de julho de 1983. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1980-1987/decreto-lei-2277-2-abril-1985-366972-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.312, de 23 de dezembro de 1986. Revoga disposições sobre as atividades de programação e administração financeira da União, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1980-1987/decreto-lei-2312-23-dezembro-1986-375007-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.376, de 25 de novembro de 1987. Dispõe sobre a dívida mobiliária interna da União e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1980-1987/decreto-lei-2376-25-novembro-1987-375191-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.463, de 30 de Agosto de 1988. Altera a destinação dos recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social - FAS e do Fundo de Investimento Social - FINSOCIAL e dá outras providências. Disponível em:

<<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1988/decreto-lei-2463-30-agosto-1988-374676-norma-pe.html>>. Acesso em: 26 mai. 2012

BRASIL. Lei Complementar nº 3, de 7 de dezembro de 1967. Dispõe sobre os Orçamentos Plurianuais de Investimento, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/leicom/1960-1969/leicomplementar-3-7-dezembro-1967-364995-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei Complementar nº 12, de 8 de novembro de 1971. Regula o artigo 69 da Constituição e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/leicom/1970-1979/leicomplementar-12-8-novembro-1971-365205-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/leicom/2000/leicomplementar-101-4-maio-2000-351480-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4320-17-marco-1964-376590-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 4.357, de 16 de Julho de 1964. Autoriza a emissão de Obrigações do Tesouro Nacional, altera a legislação do imposto sobre a renda, e dá outras Providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4357-16-julho-1964-376620-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4380-21-agosto-1964-377666-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 4.457, de 6 de novembro de 1964. Eleva os limites das autorizações concedidas ao Poder Executivo pela Lei n. 1518, de 24 de dezembro de 1951, para contratar créditos ou dar a garantia do Tesouro Nacional a créditos obtidos no exterior, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4457-6-novembro-1964-376709-norma-pl.html>>. Aceso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 4.539, de 10 de dezembro de 1964. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1965. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4539-10-dezembro-1964-377730-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964. Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4595-31-dezembro-1964-353886-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 4.728, de 14 de julho de 1965. Disciplina o mercado de capitais e estabelece medidas para o seu desenvolvimento. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4728-14-julho-1965-368255-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 4.900, de 10 de dezembro de 1965. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o Exercício Financeiro de 1966. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4900-10-dezembro-1965-368999-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 5.000, de 24 de maio de 1966. Dispõe sobre a concessão do aval do Tesouro Nacional em operação de crédito no exterior. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5000-24-maio-1966-350360-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 5.175, de 1º de dezembro de 1966. Autoriza a abertura do crédito especial de Cr\$ 2.117.209.671,00 (dois bilhões, cento e dezessete milhões, duzentos e nove mil, seiscentos e setenta e um cruzeiros), para restituição a "The Bank of Tokio Ltd.", sucessor de "The Yokohama Specie Bank Ltd.". Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5175-1-dezembro-1966-358985-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 5.189, de 8 de dezembro de 1966. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o Exercício Financeiro de 1967. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5189-8-dezembro-1966-359019-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 5.373, de 6 de dezembro de 1967. Estima a Receita e Fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1968. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5373-6-dezembro-1967-359066-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 5.450, de 5 de junho de 1968. Aprova o Orçamento Plurianual de Investimentos para o triênio 1968-1970. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5450-5-junho-1968-359224-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 5.546, de 29 de novembro de 1968. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o Exercício financeiro de 1969. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5546-29-novembro-1968-359229-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 5.628, de 1º de dezembro de 1970. Estima a Receita e Fixa a Despesa da União para o Exercício Financeiro de 1971. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5628-1-dezembro-1970-358678-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 5.754, de 3 de dezembro de 1971. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o Exercício Financeiro de 1972. Disponível em:

<<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5754-3-dezembro-1971-357773-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 5.847, de 6 de dezembro de 1972. Estima a Receita e Fixa a Despesa da União para o Exercício Financeiro de 1973. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5847-6-dezembro-1972-357933-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 5.964, de 10 de dezembro de 1973. Estima a Receita e Fixa a Despesa da União para o Exercício Financeiro de 1974. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5964-10-dezembro-1973-357339-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 6.036, de 1º de maio de 1974. Dispõe sobre a criação, na Presidência da República, do Conselho de Desenvolvimento Econômico e da Secretaria de Planejamento, sobre o desdobramento do Ministério do Trabalho e Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6036-1-maio-1974-357457-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 6.187, de 16 de dezembro de 1974. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o Exercício Financeiro de 1975. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6187-16-dezembro-1974-357459-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 6.279, de 9 de dezembro de 1975. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o Exercício Financeiro de 1976. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6279-9-dezembro-1975-366376-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 6.395, de 9 de dezembro de 1976. Estima a Receita e Fixa a Despesa da União para o Exercício Financeiro de 1977. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6395-9-dezembro-1976-357091-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 6.486, de 6 de dezembro de 1977. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1978. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6486-6-dezembro-1977-365800-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 6.597, de 1º de dezembro de 1978. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o Exercício Financeiro de 1979. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6597-1-dezembro-1978-357849-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 6.730, de 3 de dezembro de 1979. Estima a Receita e Fixa a Despesa da União para o Exercício Financeiro de 1980. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6730-3-dezembro-1979-366093-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 6.867, de 3 de dezembro de 1980. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1981. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-6867-3-dezembro-1980-376331-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 6.962, de 7 de dezembro de 1981. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1982. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-6962-7-dezembro-1981-356565-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 7.053, de 6 de dezembro de 1982. Estima a Receita Federal e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 1983. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-7053-6-dezembro-1982-356700-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 7.155, de 5 de dezembro de 1983. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1984. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-7155-5-dezembro-1983-356738-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 7.276, de 10 de dezembro de 1984. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o Exercício Financeiro de 1985. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-7276-10-dezembro-1984-353898-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 7.420, de 17 de dezembro de 1985. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1986. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-7420-17-dezembro-1985-368014-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 7.544, de 3 de dezembro de 1986. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1987. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-7544-3-dezembro-1986-368067-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 7.602, de 19 de maio de 1987. Autoriza o Poder Executivo a abrir créditos adicionais até o limite de Cz\$ 380.393.034.000,00, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-7602-19-maio-1987-376895-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 7.614, de 14 de julho de 1987. Autoriza a realização, em caráter extraordinário, de operações de crédito à conta e risco do Tesouro Nacional, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-7614-14-julho-1987-367624-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 7.616, de 4 de setembro de 1987. Autoriza o Poder Executivo a abrir créditos adicionais até o limite de CZ\$ 319.562.900.000,00 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-7616-4-setembro-1987-368254-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 7.632, de 3 de dezembro de 1987. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1988. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-7632-3-dezembro-1987-367607-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 7.634, de 3 de dezembro de 1987. Autoriza o Poder Executivo a abrir créditos suplementares até o limite de Cz\$ 105.000.000.000,00 (cento e cinco bilhões de cruzados) e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-7634-3-dezembro-1987-367612-norma-pl.html>>. Acesso em: 24 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 7.675, de 4 de outubro de 1988. Atribui ao Tribunal de Contas da União, a partir do exercício de 1986, a fiscalização da aplicação pelos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, inclusive por suas entidades da Administração Indireta e Fundações, das transferências de recursos federais. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1988/lei-7675-4-outubro-1988-368220-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 7.715, de 3 de janeiro de 1989. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1989. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1989/lei-7715-3-janeiro-1989-365443-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 7.787, de 30 de Junho de 1989. Dispõe sobre alterações na legislação de custeio da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1989/lei-7787-30-junho-1989-375868-norma-pl.html>>. Acesso em: 26 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 7.800, de 10 de julho de 1989. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o ano de 1990, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1989/lei-7800-10-julho-1989-372162-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 7.894, de 24 de Novembro de 1989. Dispõe sobre as contribuições para o FINSOCIAL e PIS/PASEP. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1989/lei-7894-24-novembro-1989-372163-norma-pl.html>>. Acesso em: 26 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 7.976, de 27 de dezembro de 1989. Dispõe sobre o refinanciamento pela União da dívida externa de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive suas entidades da Administração Indireta, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1989/lei-7976-27-dezembro-1989-365529-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 7.999, de 31 de janeiro de 1990. Estima a Receita e fixa e Despesa da União para o exercício financeiro de 1990. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1990/lei-7999-31-janeiro-1990-376228-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1990/lei-8028-12-abril-1990-372178-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 8.074, de 31 de julho de 1990. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o ano de 1991 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1990/lei-8074-31-julho-1990-372194-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 8.147, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a alíquota do FINSOCIAL. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1990/lei-8147-28-dezembro-1990-366044-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 8.147, de 28 de Dezembro de 1990. Dispõe sobre a alíquota do FINSOCIAL. Disponível em: < <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1990/lei-8147-28-dezembro-1990-366044-norma-pl.html>>. Acesso em: 26 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 8.175, de 31 de janeiro de 1991. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1991. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1991/lei-8175-31-janeiro-1991-366008-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 8.211, de 22 de julho de 1991. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o ano de 1992 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1991/lei-8211-22-julho-1991-365161-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1991/lei-8212-24-julho-1991-363647-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 8.388, de 30 de dezembro de 1991. Estabelece diretrizes para que a União possa realizar a consolidação e o reescalonamento de dívidas das administrações direta e indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1991/lei-8388-30-dezembro-1991-365297-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 8.409, de 28 de fevereiro de 1992. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1992. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1992/lei-8409-28-fevereiro-1992-363755-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 8.447, de 21 de julho de 1992. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 1993, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1992/lei-8447-21-julho-1992-370668-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1992/lei-8490-19-novembro-1992-376965-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 8.620, de 5 de janeiro de 1993. Altera as Leis nºs 8.212 e 8.213, de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1993/lei-8620-5-janeiro-1993-363190-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 8.652, de 29 de abril de 1993. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1993. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1993/lei-8652-29-abril-1993-362992-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 8.694, de 12 de agosto de 1993. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da lei orçamentária anual de 1994 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1993/lei-8694-12-agosto-1993-374474-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 8.727, de 5 de novembro de 1993. Estabelece diretrizes para a consolidação e o reescalonamento, pela União, de dívidas internas das administrações direta e indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1993/lei-8727-5-novembro-1993-349582-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 8.928, de 10 de agosto de 1994. Altera dispositivos da Lei nº 8.694, de 12 de agosto de 1993. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1994/lei-8928-10-agosto-1994-322475-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 8.931, de 22 de setembro de 1994. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária anual de 1995 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1994/lei-8931-22-setembro-1994-349614-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 8.933, de 9 de novembro de 1994. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1994. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1994/lei-8933-9-novembro-1994-349615-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 8.980, de 19 de janeiro de 1995. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1995. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1995/lei-8980-19-janeiro-1995-372234-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 9.082, de 25 de julho de 1995. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 1996 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1995/lei-9082-25-julho-1995-373035-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 9.275, de 9 de maio de 1996. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1996. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1996/lei-9275-9-maio-1996-372361-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 9.293, de 15 de julho de 1996. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária para o exercício de 1997 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1996/lei-9293-15-julho-1996-362982-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 9.311, de 24 de Outubro de 1996. Institui a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF), e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1996/lei-9311-24-outubro-1996-348539-norma-pl.html>>. Acesso em: 26 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 9.438, de 26 de fevereiro de 1997. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1997. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1997/lei-9438-26-fevereiro-1997-349082-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 9.473, de 22 de julho de 1997. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 1998 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1997/lei-9473-22-julho-1997-367736-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1997/lei-9491-9-setembro-1997-365396-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1997/lei-9496-11-setembro-1997-365395-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 9.598, de 30 de dezembro de 1997. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1998. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1997/lei-9598-30-dezembro-1997-370694-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1998/lei-9649-27-maio-1998-372115-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 9.692, de 27 de julho de 1998. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 1999 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1998/lei-9692-27-julho-1998-355357-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 9.718, de 27 de Novembro de 1998. Altera a Legislação Tributária Federal. Disponível em: < <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1998/lei-9718-27-novembro-1998-372109-norma-pl.html>>. Acesso em: 26 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 9.789, de 23 de fevereiro de 1999. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1999. Disponível em:<<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1999/lei-9789-23-fevereiro-1999-322243-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 9.811, de 28 de julho de 1999. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2000 e dá outras providências. Disponível em:<<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1999/lei-9811-28-julho-1999-359387-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 9.969, de 11 de maio de 2000. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 2000. Disponível em:<<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/2000/lei-9969-11-maio-2000-362945-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 9.995, de 25 de julho de 2000. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2001 e dá outras providências. Disponível em:<<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/2000/lei-9995-25-julho-2000-359861-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 10.171, de 5 de janeiro de 2001. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 2001. Disponível em:<<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/2001/lei-10171-5-janeiro-2001-368452-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em:<<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/2001/lei-10180-6-fevereiro-2001-368076-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 10.266, de 24 de julho de 2001. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2002, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/2001/lei-10266-24-julho-2001-332381-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 10.407, de 10 de janeiro de 2002. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2002. Disponível em:<<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/2002/lei-10407-10-janeiro-2002-433120-norma-pl.html>> Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 10.524, de 25 de julho de 2002. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2003 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/2002/lei-10524-25-julho-2002-470918-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 10.637, de 30 de Dezembro de 2002. Dispõe sobre a não-cumulatividade na cobrança da contribuição para os Programas de Integração Social (PIS) e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), nos casos que especifica; sobre o pagamento e o parcelamento de débitos tributários federais, a compensação de créditos fiscais, a declaração de inaptidão de inscrição de pessoas jurídicas, a legislação aduaneira, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/2002/lei-10637-30-dezembro-2002-491384-norma-pl.html>>. Acesso em: 26 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 10.640, de 14 de janeiro de 2003. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício de 2003. Disponível em:<<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/2003/lei-10640-14-janeiro-2003-492322-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em:<<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/2003/lei-10683-28-maio-2003-496772-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 10.707, de 30 de julho de 2003. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2004 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/2003/lei-10707-30-julho-2003-492035-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003. Altera a Legislação Tributária Federal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/2003/lei-10833-29-dezembro-2003-497045-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 10.837, de 16 de janeiro de 2004. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2004. Disponível em:<<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/2004/lei-10837-16-janeiro-2004-498101-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 10.934, de 11 de agosto de 2004. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2005 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/2004/lei-10934-11-agosto-2004-533374-norma-pl.html>>. Aceso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 11.100, de 25 de Janeiro de 2005. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2005. Disponível em:<<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/2005/lei-11100-25-janeiro-2005-535498-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 11.178, de 20 de setembro de 2005. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária 2006 e dá outras providências. Disponível em:<<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/2005/lei-11178-20-setembro-2005-538610-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 11.306, de 16 de maio de 2006. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2006. Disponível em:

<<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/2006/lei-11306-16-maio-2006-542202-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 11.439, de 29 de dezembro de 2006. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2007 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/2006/lei-11439-29-dezembro-2006-548923-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 11.451, de 7 de fevereiro de 2007. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2007. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/2007/lei-11451-7-fevereiro-2007-550686-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 11.514, de 13 de agosto de 2007. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2008 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/2007/lei-11514-13-agosto-2007-558083-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 11.647, de 24 de março de 2008. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2008. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/2008/lei-11647-24-marco-2008-573135-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 11.768, de 14 de agosto de 2008. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2009 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/2008/lei-11768-14-agosto-2008-579404-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 11.897, de 30 de dezembro de 2008. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2009. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/2008/lei-11897-30-dezembro-2008-585100-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 12.017, de 12 de agosto de 2009. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2010 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/2009/lei-12017-12-agosto-2009-590480-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 12.214, de 26 de janeiro de 2010. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2010. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/2010/lei-12214-26-janeiro-2010-601376-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Medida Provisória nº 309, de 16 de outubro de 1992. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/medpro/1992/medidaprovisoria-309-16-outubro-1992-373186-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Medida Provisória nº 480, de 27 de abril de 1994. Organiza e disciplina os Sistemas de Controle Interno e de Planejamento e de Orçamento do Poder Executivo e dá outras

providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/medpro/1994/medidaprovisoria-480-27-abril-1994-374303-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Medida Provisória nº 813, de 1º de janeiro de 1995. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/medpro/1995/medidaprovisoria-813-1-janeiro-1995-377320-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.789, de 29 de dezembro de 1998. Dispõe sobre as relações financeiras entre a União e o Banco Central do Brasil e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/medpro/1998/medidaprovisoria-1789-29-dezembro-1998-370269-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.795, de 1º de janeiro de 1999. Altera dispositivos da Lei nº 9649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/medpro/1999/medidaprovisoria-1795-1-janeiro-1999-369256-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.807, de 28 de Janeiro de 1999. Altera a legislação das Contribuições para a Seguridade Social - COFINS, para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PIS/PASEP e sobre o lucro líquido, do Imposto sobre a Renda, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/medpro/1999/medidaprovisoria-1807-28-janeiro-1999-369308-norma-pe.html>>. Acesso em: 26 mai. 2012.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.037-19, de 28 de Junho de 2000. Altera a legislação das Contribuições para a Seguridade Social - COFINS, para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PIS/PASEP e do Imposto sobre a Renda, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/medpro/2000/medidaprovisoria-2037-19-28-junho-2000-359974-norma-pe.html>>. Acesso em: 26 mai. 2012.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001. Estabelece mecanismos objetivando incentivar a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária, dispõe sobre a privatização de instituições financeiras, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/medpro/2001/medidaprovisoria-2192-70-24-agosto-2001-393733-norma-pe.html>>. Acesso em: 24 mai. 2012.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Balanços gerais da União relativos ao exercício de 1965. [Rio de Janeiro]: Departamento de Imprensa Nacional, 1969. 2 v.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Balanços gerais da União relativos ao exercício de 1966. [Rio de Janeiro]: Departamento de Imprensa Nacional, 1970-1971. 2 v.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Balanços gerais da União relativos ao exercício de 1967. [Rio de Janeiro]: Ministério da Fazenda, 1971. 2 v.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Balanços gerais da União relativos ao exercício de 1968. [Rio de Janeiro]: [s.n.], 1972. 2 v.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Balanços gerais da União, exercício de 1969. [Rio de Janeiro]: [s.n.], [1969?]. v.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Balanços gerais da União, exercício de 1970. [Rio de Janeiro]: [s.n.], [1970?]. v.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Balanços gerais da União, exercício de 1970: relatório sobre a execução do orçamento e a situação da administração financeira federal. [Rio de Janeiro]: [s.n.], [1970?]. 60 p.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Balanços gerais da União, exercício de 1971. [Rio de Janeiro]: [s.n.], [1971?]. 340 p.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Balanços gerais da União, exercício de 1972. [Rio de Janeiro]: [s.n.], [1972?]. 3 v.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Balanços gerais da União relativos ao exercício de 1973. Rio de Janeiro: [s.n.], [1973?]. 3 v.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Balanços gerais da União relativos ao exercício de 1974. Rio de Janeiro: [s.n.], [1974?]. 3 v.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Balanços gerais da União, exercício de 1975. Rio de Janeiro: [s.n.], [1975?]. 3 v.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Balanços gerais da União, exercício de 1975: relatório sobre a execução do orçamento e a situação da administração financeira federal. [Rio de Janeiro]: [s.n.], [1975?]. 159 p.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Balanços gerais da União, exercício de 1976. Rio de Janeiro: [s.n.], [1976?]. 3 v.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Balanços gerais da União, exercício de 1976: relatório sobre a execução do orçamento e a situação da administração financeira federal. [Rio de Janeiro]: [s.n.], [1976?]. 159 p.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Balanços gerais da União, exercício de 1977. Rio de Janeiro: [s.n.], [1977?]. 3 v.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Balanços gerais da União, exercício de 1977: relatório sobre a execução do orçamento e a situação da administração financeira federal. [Rio de Janeiro]: [s.n.], [1977?]. 174 p.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Balanços gerais da União, exercício de 1978. Rio de Janeiro: [s.n.], [1978?]. 3 v.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Balanços gerais da União, exercício de 1978: relatório sobre a execução do orçamento e a situação da administração financeira federal. [Rio de Janeiro]: [s.n.], [1978?]. 155 p.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Balanços gerais da União, exercício de 1979. [Rio de Janeiro?]: [s.n.], 1979. 3 v.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Balanços gerais da União, exercício de 1979: relatório sobre a execução do orçamento e a situação da administração financeira federal. [Rio de Janeiro]: [s.n.], [1979?]. 172 p.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Balanço geral da União, exercício de 1989. Brasília: Ministério da Fazenda, 1990. 3 v.

BRASIL. Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. Balanço geral da União, exercício de 1990. Brasília: Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, 1991. 3 v.

BRASIL. Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. Balanço geral da União, exercício de 1991. Brasília: Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, 1992. 4 v.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Balanço geral da União, exercício de 1992. Brasília: Ministério da Fazenda, 1993. 3 v.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Balanço geral da União, exercício de 1994. Brasília: Ministério da Fazenda, 1995. 4 v.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, Programa de Ação Econômica do Governo, 1964-1966 (Rio de Janeiro, 1964) p. 28, apud FISHLOW, A. "Algumas reflexões sobre a política econômica brasileira após 1964". Estudos Cebrap. 7, janeiro/março 1974.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Vinculações de receitas dos orçamentos fiscal e da seguridade social e o poder discricionário de alocação dos recursos do Governo Federal. Brasília: 2003.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social. Anuário Estatístico da Previdência Social: suplemento histórico (1980 a 2005). Brasília: MPS/DATAPREV, 2005.

BRASIL. Presidência da República. Balanços gerais da União, exercício de 1981: relatório. [Brasília?]: Seplan, 1981. 231 p.

BRASIL. Presidência da República. Balanço geral da União, exercício de 2001. Brasília: Presidência da República, 2002. 4 v.

BRASIL. Presidência da República. Balanço geral da União, exercício de 2003. Brasília: Presidência da República, 2004. 5 v.

BRASIL. Presidência da República. Balanço geral da União, exercício de 2004. Brasília: Presidência da República, 2005. 5 v.

BRASIL. Presidência da República. Balanço geral da União, exercício de 2006. Brasília: Presidência da República, 2007. 5 v.

BRASIL. Presidência da República. Prestação de contas do presidente da República, exercício de 2007. Brasília: Presidência da República, 2008. 2 v.

BRASIL. Presidência da República. Prestação de contas do presidente da República, exercício de 2008. Brasília: Presidência da República, 2009. 1033 p.

BRASIL. Presidência da república. Prestação de Contas Presidencial – PCPR 2009. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/PrestacaoContasPresidente/2009/Sumario.asp>. Acesso em: 29 jun. 2011.

BRASIL. Presidência da República. Prestação de Contas do Presidente da República, exercício de 2010. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/PrestacaoContasPresidente/2010/>. Acesso em 29 jun. 2011.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Estado de Comunicação de Governo. Balanços gerais da União, exercício de 1981. [Brasília?]: Seplan, 1981. 3 v.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Estado de Comunicação de Governo. Balanços gerais da União, exercício de 1982. [Brasília?]: Seplan, 1982. 3 v.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Estado de Comunicação de Governo. Balanços gerais da União, exercício de 1982: relatório. [Brasília?]: Seplan, 1982. 293 p.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Estado de Comunicação de Governo. Balanços gerais da União, exercício de 1984. [Brasília?]: Seplan, 1984. 3 v.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Estado de Comunicação de Governo. Balanços gerais da União, exercício de 1983: relatório. [Brasília?]: Seplan, 1983. 313 p.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Estado de Comunicação de Governo. Balanços gerais da União, exercício de 1984: relatório. [Brasília?]: Seplan, 1984. 306 p.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Estado de Comunicação de Governo. Balanços gerais da União, exercício de 1985. [Brasília?]: Ministério da Fazenda, 1985. 3 v.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Estado de Comunicação de Governo. Balanços gerais da União, exercício de 1986. [Brasília?]: Ministério da Fazenda, 1986. 3 v.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Estado de Comunicação de Governo. Balanços gerais da União, exercício de 1987. [Brasília?]: Ministério da Fazenda, 1987. 3 v.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Estado de Comunicação de Governo. Balanços gerais da União, exercício de 1988. [Brasília?]: Ministério da Fazenda, 1988. 3 v.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação. Balanços gerais da União, exercício de 1980. [Brasília?]: Seplan, 1980. 3 v.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação. Balanços gerais da União, exercício de 1980: relatório sobre a execução do orçamento e a situação da administração financeira federal. [Brasília?]: Seplan, 1980. 165 p.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação. Balanços gerais da União, exercício de 1983. [Brasília?]: Seplan, 1983. 3 v.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Balanço geral da União, exercício de 1993. Brasília: Ministério da Fazenda, 1994. 3 v.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Balanço geral da União, exercício de 1995. Brasília: Ministério da Fazenda, 1996. 4 v.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Balanço geral da União, exercício de 1996. Brasília: Ministério da Fazenda, 1997. 4 v.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Balanço geral da União, exercício de 1997. Brasília: Ministério da Fazenda, 1998. 4 v.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Balanço geral da União, exercício de 1998. Brasília: Ministério da Fazenda, 1999. 4 v.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Balanço geral da União, exercício de 1999. Brasília: Ministério da Fazenda, 2000. 4 v.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Balanço geral da União, exercício de 2000. Brasília: Ministério da Fazenda, 2001. 4 v.

BUENO, Rodrigo de Losso da Silveira. Econometria de séries temporais. São Paulo: Cengage Learning, 2008.

CAMPOS, E.; PRADHAN, S. Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes: Binding Governments to Fiscal Performance. Policy Research Working Paper n. 1646. Washington, The World Bank, 1996. Disponível em: <http://elibrary.worldbank.org/docserver/download/1646.pdf?expires=1346415580&id=id&accname=guest&checksum=F0763EE1D0EAB788863C2C24CBC0FAD0>. Acesso: 31/08/2011.

CASTRO, Antônio Barros de. Ajustamento X Transformação: A economia brasileira de 1974 a 1984. In: CASTRO, Antônio Barros de.; SOUZA, Francisco Pires de. A economia brasileira em marcha forçada. 1ª Ed. São Paulo: Paz e Terra, 1985.

CASTRO, Domingos Poubel de. Contabilidade pública no Governo Federal: guia para reformulação do ensino e implantação da lógica do SIAFI nos governos municipais e estaduais com utilização o excel. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

CÔRE, Fabiano Garcia. O processo orçamentário brasileiro. Revista ABOP, Brasília v.13 n.2 p. 7-20 mai/set. 1992.

CRUZ, Paulo Davidoff. Notas sobre o endividamento externo brasileiro nos anos setenta. In: BELLUZO, Luiz G. de Mello; COUTINHO, Renata (Orgs.). Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise. Vol. 2. São Paulo: Brasiliense, 1983.

CYPRIANO, Marcelo Petersen. Relações entre o Banco Central do Brasil e o Tesouro Nacional: Evolução institucional. Separação de contas. Troca de passivos. Campinas, 1994. Dissertação (Mestrado em Economia) Programa de pós-graduação em Economia. Instituto de Economia da Universidade de Campinas.

DABLA-NORRIS, Era et al. Budget Institutions and Fiscal Performance in Low-Income countries. IMF Working Paper. March, 2010. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp1080.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2012.

DAIN, S. Como não fazer política fiscal. Revista de Economia Política, v. 3, n.4, p. 127-134, outubro-dezembro, 1983.

DE VROEY, M. Dead or alive? The ebbs and flows of Keynesianism over the history of macroeconomics, 2010. Disponível em: <<http://www.usp.br/feaecon/media/fck/File/BN.7.Edited%20-%20CATE.pdf>>. Acesso em: 21 mar.2011.

DEBRUN, Xavier; KUMAR, Manmohan. The Discipline-Enhancing Role of Fiscal Institutions: Theory and Empirical Evidence. International Monetary Fund. WP/07/171. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2007/wp07171.pdf>. Acesso: 05 mar. 2012.

EICHENBAUM, Martin S.; HANSEN, Lars Peter; SINGLETON, Kenneth J. A Time Series Analysis of Representative Agent Models of Consumption and Leisure Choice under Uncertainty, The Quarterly Journal of Economics, vol. 103, n.1, p. 51-78, February, 1988.

EICHENGREEN, Barry. Can Emerging Markets Float? Should They Inflation Target? Disponível em: <<http://www.bancocentral.gov.br/ingles/public/wps/wps36.pdf>>. Acesso em: 08 mar. 2012.

ENDERS, Walter. Applied econometric time series. 3^a ed. New Jersey: John Wiley & Sons, 2010.

ESFAHANI, H. S. Institutions, Budgetary Procedures and Fiscal Performance in MENA countries: Analytical and Methodological Framework. Department of Economics, University of Illinois, Urbana-Champaign, 2000.

FERREIRA, Alcides. Secretaria do Tesouro Nacional, 20 anos: um marco institucional na história econômica do Brasil. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2006. 240 p.

FERREIRA, Pedro Cavalcanti. Investimento em infra-estrutura no Brasil: fatos estilizados e relações de longo prazo. Pesquisa Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, v. 26, nº 2, p. 231-252, ago.1996.

FERREIRA, P. C. e MALLIAGROS, T.G. Impactos produtivos da infraestrutura no Brasil – 1950/95. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol.28, n.2, p. 315-338, 1998.

FERREIRA, P.C.; ARAÚJO, C.H.V. Growth and Fiscal Effects of Infrastructure. 2006. Disponível em: <<http://www.fgv.br/professor/ferreira/BrazilInfra4.pdf>>. Acesso em: 26 mai.2010.

FERRER, Aldo. O papel do Estado e as finanças públicas no desenvolvimento econômico. *Revista ABOP*, Brasília, vol. 6, n. 1, p. 31-37, jan./abril 1981.

FILC, Gabriel; SCARTASCINI, Carlos. Budget Institutions and Fiscal Outcomes Ten years of inquiry on fiscal matters at the Research Department. Office of Evaluation and Oversight Inter-American Development Bank. Washington, DC, 2004. Disponível em: <<http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubS-247.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2012.

FINE, B. The New Development Economics. In: JOMO K.S.; FINE, B. (Org.) *The New Development Economics: after the Washington Consensus*. New York: Zed Books, 2006.

FISCHER, S. Long-Term Contracts, Rational Expectations, and the Optimal Money Supply Rule. *Journal of Political Economy*, vol. 85, nº 1, p.191-205, February, 1977.

FISHLOW, Albert. “Algumas reflexões sobre a política econômica brasileira após 1964”. *Estudos Cebrap*. 7, janeiro/março 1974.

_____. A economia política do ajustamento brasileiro aos choques do petróleo: uma nota sobre o período 1974/84. *Pesquisa Planejamento Econômico*, vol. 16, nº 3, p. 507-550, dez.1986.

FRANÇA, Paulo. A conta movimento entre o Banco Central e o Banco do Brasil. *Conjuntura Econômica*, vol. 40, n.3, p.47-48, mar 1986.

FREITAS, Maria C. Penido; PRATES, Daniela Magalhães. A abertura financeira no governo FHC: impactos e consequências. *Economia e Sociedade*, n.17, p. 81-111, Campinas, dez. 2001.

FRIEDMAN, M. *A Theory of the Consumption Function*. Princeton: Princeton University Press, 1957.

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. São Paulo: Atlas, 1985.

_____. *Orçamento Público*. 15ª ed. Ampl. revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2010.

GIAVAZZI, F; PAGANO, M. Can severe fiscal contractions be expansionary: tales of two small European countries. *NBER Macroeconomics Annual 1990*, Cambridge, Massachussets: MIT Press, p. 75-111, 1990.

GLEICH, Holger. Budget institutions and fiscal performance in central and eastern european countries. Working Paper nº 215. European Central Bank, 2003. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=387703>. Acesso em: 05 mar. 2012.

GOBETTI, Sérgio Wulff. Estimativa dos Investimentos Públicos: um novo modelo de análise da execução orçamentária aplicado às contas nacionais. Brasília: ESAF, 2006. 51p. Monografia premiada em 1º lugar no XI Prêmio Tesouro Nacional – 2006, Tributação, Orçamentos e Sistemas de Informação sobre a Administração Pública, Brasília (DF).

GOMES, José Mauro. A definição dos gastos públicos: aspectos institucionais e a disputa política. São Paulo, 1999. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Programa de Pós-graduação da FGV/EASP.

GONTIJO, Vander. Orçamento impositivo, contingenciamento e transparência. Cadernos ASLEGIS | 39, Jan/abr, 2010.

GOODFRIEND, M.; KING, R. The New Neoclassical Synthesis and the Role of Monetary Policy. In: BERNANKE, B.; ROTENBERG, J. (eds.) NBER Macroeconomics Annual 1997. Cambridge (Mass.): The M.I.T. Press, p. 231-83, 1997.

GUARDIA, Eduardo Refinetti. Orçamento público e política fiscal: aspectos institucionais e a experiência recente – 1985/1991. Campinas, 1992. Dissertação (Mestrado em economia) Programa de Pós-graduação em Economia, Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas.

IPEA. Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010. 210 p. 3 v.

_____. Financiamento da educação: necessidades e possibilidades. Comunicados do IPEA, nº. 124, 14 dez.2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/111214_comunicadoipea124.pdf>. Acesso: 27 mai.2012.

ISSLER, João Victor; LIMA, Luiz Renato. Public debt sustainability and endogenous seigniorage in Brazil: time-series evidence from 1947-1992. Journal of Development Economics, vol. 62, p. 131-147, 2000.

JALORETTO, Cláudio. Senhoriagem e financiamento do setor público. Brasília, 2005. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público) Programa de Pós-graduação em Economia. Departamento de Economia da Universidade de Brasília.

KYDLAND, F.E.; PRESCOTT, E.C. Rules Rather Than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans. Journal of Political Economy, June, 1977.

_____. Time to Build and Aggregate Fluctuations. Econometrica, vol.50, n.6, p. 1345-1370, November, 1982.

KONTOPOULOS; PEROTTI, R. Government Fragmentation and Fiscal policy Outcomes: Evidence from OCDE Countries. In: POTERBA, James e Jurgen Von Hagen. Fiscal Institutions and Fiscal performance. University of Chicago Press, Chicago, 1999.

LAGO, L. A.C. do. A Retomada do Crescimento e as Distorções do “Milagre”: 1967-1973. In: ABREU, M. de P. A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica Republicana 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

LIMA *et al.* As Normas Brasileiras de Contabilidade aplicadas ao setor público e a legislação contábil pública brasileira: uma análise comparativa à luz da teoria contábil. Contabilidade, Gestão e Governança – Brasília, v. 12, n. 2, p. 15 – 23, mai/ago 2009.

LOPREATO, F.L.C. O papel da política fiscal: um exame da visão convencional. Texto para Discussão. IE/UNICAMP, Campinas, n. 119, fev. 2006.

MANKIW, N.G. Small Menu Costs and Large Business Cycles: A Macroeconomic Model of Monopoly. Quarterly Journal of Economics, May, 1985.

MARSHALL, Monty G. *et al.* Polity IV Project. Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2010. Dataset users' manual. 2010. Center for Systemic Peace. Disponível em: www.Systemicpeace.org. Acesso: 13 mar. 2012.

MELLO, Luiz de. Estimating a fiscal reaction function: the case of debt sustainability in Brazil. Applied Econometrics, vol. 40, n.3, p. 271-284, 2008.

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

MOREIRA, Raimundo Monteiro. Reordenamento das finanças do governo federal. Conjuntura Econômica, v. 40, n.1, jan. 1986.

MUSSI, Carlos; OHANA, Eduardo F.; GUEDES, José R.de Medeiros. Análise da estrutura funcional do gasto público no Brasil: 1985 – 1990. Texto para discussão nº 249. IPEA, abril, 1992. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=3274%3Atd&catid=170%3Apresidencia&directory=1&Itemid=1>. Acesso em: 12 dez. 2011.

NUNES, Selene Peres Peres. A Reforma do Processo Orçamentário sob a Égide da LRF: a urgência de uma nova lei de finanças públicas. Brasília: ESAF, 2006. 54p. Monografia premiada em 3º lugar no XI Prêmio Tesouro Nacional – 2006, Lei de Responsabilidade Fiscal, Brasília (DF).

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. A crise do sistema fiscal brasileiro: 1965-1983. Campinas, 1985. Tese. Programa de Pós-graduação do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas.

_____. Autoritarismo e crise fiscal no Brasil (1964-1984). São Paulo: Hucitec, 1995.

OLIVEIRA, Francisco E. B. de. Contribuições previdenciárias – sua estrutura e evolução. Conjuntura Econômica, vol. 35, n.1, jan. 1981.

OLIVEIRA, Francisco E. B. de *et al.* Tendências a médio prazo da previdência social brasileira: um modelo de simulação. IPEA. Textos para discussão interna nº. 73. 1985. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0073.pdf>. Acesso: 27 dez. 2011.

OLIVEIRA, Francisco E. B. de *et al.* Metodologia de projeção dos gastos previdenciários e assistenciais. Estudos sobre Economia do Setor Público, nº. 4. Rio de Janeiro: IPEA, 1990.

OLIVIERI, C. O sistema de controle interno do executivo federal brasileiro: a construção institucional do controle político da burocracia. II Congresso Consad de Gestão Pública, Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_II_congresso_consad/painel_27/o_sistema_de_controle_interno_do_executivo_federal_brasileiro.pdf>. Acesso em: 14/04/2012.

PARKIN, M. The Output–Inflation Tradeoff When Prices Are Costly to Change. Journal of Political Economy, February, 1986.

PASTORE, A. C. Déficit público e a sustentabilidade do crescimento das dívidas interna e externa, senhoriagem e inflação: uma análise do regime monetário brasileiro. Revista de Econometria, vol. 14, n. 2, p.177-234, 1995.

PEDRAS, Guilherme B. Villela. História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais. In: SILVA, Anderson C.; CARVALHO, Lena O. de.; MEDEIROS, Otávio L. de. (Orgs.) Dívida pública: a experiência brasileira. Brasília: Secretaria do tesouro nacional: Banco Mundial, 2009.

PERSSON, T.; TABELLINI, G. Political economy – Explaining economic policy. 1ª ed., Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 2002.

PESSANHA, Charles. Controle externo: a função esquecida do Legislativo no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. pp. 243-258. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/fest12_charles.pdf>. Acesso em: 03 mai. 2012.

_____. O Congresso externo sob controle das contas do Tribunal Nacional. Disponível em: <<http://www.insightinteligencia.com.br/21/PDF/0921.pdf2003>>. Acesso em: 03 mai. 2012.

PHELPS, E.S.; TAYLOR, J.B. Stabilizing Powers of Monetary Policy Under Rational Expectations. Journal of Political Economy, February, 1977.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. O processo de elaboração e execução orçamentárias no Brasil: algumas de suas peculiaridades. Revista de Economia Política vol. 8, nº3, julho/setembro, 1988.

POTERBA, J. States responses to Fiscal Crises: the Effects of Budgetary Institutions and Politics. The Journal of Political Economy, v.102, n., p.799-821, 1994.

PRAÇA, Sérgio. A evolução de instituições orçamentárias no Brasil, 1987-2008. São Paulo, 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política) Programa de Pós-graduação em Ciência Política. Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

PRADO, Sergio R. Rios do. Descentralização do aparelho de Estado e empresas estatais: um estudo sobre o setor público descentralizado brasileiro. Campinas, 1985. Dissertação

(Mestrado em Economia) Programa de Pós-graduação em Economia. Instituto de Economia da Universidade de Campinas.

REIS, Cristina F. de Borja. Os Efeitos do Investimento Público sobre o Desenvolvimento Econômico: análise aplicada para a economia brasileira entre 1950 e 2006. Monografia premiada em 2º lugar no XII Prêmio Tesouro Nacional – 2008, Qualidade do Gasto Público. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio_TN/XIIIPremio/qualidade/2qualidadeXIIIPTN/investimento_publico_desenvolvimentoeconomico_CR.pdf. Acesso: 28 jun. 2011.

RESENDE, André Lara. A política brasileira de estabilização: 1963/68. Pesquisa Planejamento Econômico, vol. 12, nº 3, p. 757-806, dez. 1982.

REZENDE, Fernando; DAIN, Sulamis. Reforma institucional, finanças públicas e controle dos gastos governamentais. Pesquisa Planejamento Econômico, vol. 15, nº 2, p. 307-324. Ago. 1985.

ROCHA, Fabiana. Is there any rationale to the brazilian fiscal policy? Revista Brasileira de Economia, vol. 55, nº 3, pp. 315-331, jul/set 2001.

ROCHA, Karla de Lima. Estrutura institucional e eventos recentes na administração da dívida pública federal. In: SILVA, Anderson C.; CARVALHO, Lena O. de.; MEDEIROS, Otávio L. de. (Orgs.) Dívida pública: a experiência brasileira. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009.

ROMER, D. Advanced Macroeconomics. 2ª ed. Nova Iorque: McGraw Hill, 2001.

ROUBINI, N.; SACHS, J. Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the industrial democracies. European Economic Journal, n. 33, p.903-933, 1989.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. A participação do Poder Legislativo na análise e aprovação do orçamento. 1996. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/artigos/antes-de-2005/Artigo030.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2012.

SANT'ANA, Wilma Luiza. Orçamento da dívida pública: um novo enfoque. Brasília : ESAF, 1996. 19 p. Monografia agraciada com menção honrosa no Prêmio STN de Monografia, Dívida Pública, Brasília.

SECRETARIA DO TESOIRO NACIONAL (STN). Grupo de Trabalho para Elaboração do Manual SIAFI. Manual SIAFI. 1 ed. 1996. Disponível em: <https://gestaomanualsiafi.tesouro.fazenda.gov.br/000000>. Acesso: 15/04/2012.

SILVA, Fernando A. Rezende da. Avaliação do setor público na economia brasileira: estrutura funcional da despesa. 2ª ed. revista e aumentada. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974.

SILVA, Fernando A. Rezende da; MAHAR, Dennis. Saúde e previdência social: uma análise econômica. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974.

SILVA, J. A. da. Curso de direito constitucional positivo. 20ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

SNOWDON, B.; VANE, H.R. Modern Macroeconomics. Its Origins, Development and Current State. Northampton: Edward Elgar, 2005.

STEIN, Ernesto *et al.* Institutional arrangements and fiscal performance: the Latin American experience. Working Paper 6358. National Bureau of Economic Research, 1998. Disponível em: < <http://www.nber.org/chapters/c8025.pdf>>. Acesso em: 03 mar. 2012.

STOCK, James H.; YOGO, Motohiro. Testing for weak instruments in linear IV regression. National Bureau of Economics Research. Technical Working Paper 284. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/T0284>>. Acesso em: 20 mai. 2012.

TÁVORA, Fernando Lagares. Análise de Discrepância do Resultado Fiscal do Governo Central, no Período de 1994 a 2000. Brasília: ESAF, 2001. Monografia agraciada com menção honrosa no VI Prêmio Tesouro Nacional – 2001. Ajuste Fiscal e Dívida Pública, Brasília (DF).

UGÁ, Maria Alicia Dominguez; SANTOS, Isabela Soares. Uma análise da equidade do financiamento do sistema de saúde brasileiro. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <<http://observasaude.fundap.sp.gov.br/BibliotecaPortal/Acervo/EquddFinSd.pdf>>. Acesso em: 26 mai. 2012.

VARSANO, R. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. Pesquisa e Planejamento Econômico, v. 27, n.1, p. 1-40, abr. 1997.

VELASCO, A. A model of fiscal endogenous deficits and delayed fiscal reforms. National Bureau of Economic Research, Working Paper nº 6336, Cambridge, 1997. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w6336.pdf>>. Acesso em: 09 jan. 2012.

VELLOSO, J.P. dos R. A fantasia política: a nova alternativa de interpretação do II PND. Revista de Economia Política, vol. 18, n. 2 (70), p. 133-144, abril-junho 1998.

VIANA, A. de. Orçamento Brasileiro. 2. Ed. Rio de Janeiro: Financeiras, 1950. apud GIACOMONI, James. Orçamento Público. 15ª ed. Ampl. revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2010.

VON HAGEN, J. Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Community, mimeo, 1992.

VON HAGEN, J.; HARDEN, J.J. National Budget Process and Fiscal Performance, mimeo, 1994.

WELLS, J. Growth and fluctuations in the Brazilian manufacturing sector during the 1960's and early 1970's. PhD Thesis, University of Cambridge, 1977.

WOOLDRIDGE, Jeffrey M. Econometric analysis of cross section and panel data. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 2002.

APÊNDICE

O Quadro 1A, a seguir, traz a descrição e as fontes das séries utilizadas ao longo deste trabalho, com exceção das séries fiscais e dos índices orçamentários, descritos nas seções 3.1 e 5.2, respectivamente.

Dentre as variáveis aqui apresentadas, a dificuldade inerente à obtenção de dados para um longo período de tempo foi particularmente elevada no caso do investimento privado. Os dados macroeconômicos de investimento, calculados pelo IBGE através do conceito de formação bruta de capital fixo (FBCF), englobam a FBCF total, a FBCF da administração pública, incluindo União, Estados e Municípios, e a FBCF de empresas e famílias. A princípio, a FBCF privada equivaleria a FBCF das empresas e famílias. Contudo, o IBGE inclui as empresas estatais nesta rubrica. Sendo assim, a FBCF privada seria dada pela diferença entre FBCF de empresas e famílias e a FBCF das empresas estatais. A dificuldade encontrada foi a não disponibilidade destas séries para todo o período estudado. A série das empresas estatais foi interrompida em 2000, e a série das empresas e famílias só está disponível até 2006. Desse modo, a FBCF privada foi calculada a partir da FBCF total, subtraída a parcela da FBCF das administrações públicas e das empresas estatais federais.¹⁹¹ Como os dados da administração pública, por sua vez, só estão disponíveis até 2006, os valores para os anos de 2007 a 2010 foram calculados a partir do investimento do setor público consolidado, subtraída a receita de alienação de imóveis, conforme metodologia do IBGE para as contas nacionais apresentada por Gobetti (2007).

¹⁹¹ Não foi possível obter dados para as estatais estaduais e municipais. De qualquer modo, trabalhos no tema apontam que estas representam uma parcela pequena da FBCF total.

Quadro A1 – Descrição das variáveis e fontes

Variável	Descrição	Fontes
FBCF União	Em % PIB corrente.	IBGE
FBCF Estatais Federais	Em % PIB corrente.	IPEA (2010, cap. 4). Dados cedidos gentilmente pelos autores do capítulo Rodrigo Orair e Sérgio Gobetti.
FBCF Setor Privado	Em % PIB corrente. . Variável construída a partir da série FBCF total subtraídas as séries de FBCF da administração pública e das empresas estatais federais.	IBGE para a FBCF total.
FBCF Adm. Pública	Em % PIB corrente.	Até 2006: IBGE 2007 a 2010: STN. Estimada como a diferença entre os investimentos do setor público consolidado na modalidade aplicação direta e a receita de alienação de bens imóveis, conforme metodologia do IBGE para as contas nacionais apresentada por Gobetti (2007).
Carga tributária federal	Em % PIB corrente. Variável construída a partir da receita tributária e da receita de contribuições líquidas.	BGU
Déficit primário Governo Federal e Bacen	Em % PIB corrente. Necessidade de financiamento do setor público, avaliada pelo conceito primário, com desvalorização cambial. Abrangência: Governo Federal e Bacen. Série encerrada em 2009.	Bacen
Dívida líquida	Em % PIB corrente. Dívida total líquida do Governo Federal e Bacen.	Bacen
Imposto Inflacionário	Em % PIB corrente. Método 2A	IPEA, de acordo com a metodologia de Rocha, Roberto de Rezende e Fernando M. C. B. Saldanha. Fiscal and quasi-fiscal deficits, nominal and real: measurement and policy issues. Rev. Bras. Econ., v. 49, n. 3, p. 431-465, jul.-set. 1995.
Receita de operações de crédito	Em % PIB corrente.	BGU
Rec. op. cred. – refinanciamento da dívida mobiliária federal	Em % PIB corrente.	BGU
Taxa de crescimento real do PIB	% a.a.	IBGE
PIB per capita	Em R\$ mil de 2009. Variável construída a partir do PIB a preços correntes deflacionado pelo deflator implícito do PIB (2009=100) e dividido pela população residente.	IBGE
IGP-DI	Índice 2009=100. Série construída a partir do Índice Geral de Preços Disponibilidade Interna em % a.a.	Fundação Getúlio Vargas, Conjuntura Econômica
Hiato do produto	Diferença entre o PIB a preços correntes deflacionado pelo deflator implícito do PIB (2009=100) e a tendência do PIB	

Variável	Descrição	Fontes
	estimada pelo filtro de Hodrick-Prescott.	
Democracia	Democracia institucionalizada. Índice construído a partir da presença de competição no processo eleitoral e a existência de limites ao poder exercido pelo Executivo. A descrição completa da variável pode ser obtida em Marshall <i>et al</i> (2010).	Projeto Policy IV do Center for Systemic Peace http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm
Número de partidos efetivos (NE)	$NE = 1 / \sum pe^2$, onde pe = percentual de cadeiras ocupadas por cada partido.	Laboratório de Estudos Experimentais (LEEX) http://www.ucam.edu.br/leex/indice.htm
Fracionalização máxima (FRACMAX)	Dispersão partidária máxima de um parlamento. Variável construída como $FRACMAX = N(n-1)/n(N-1)$, onde N = número de cadeiras e n = número de partidos parlamentares.	Laboratório de Estudos Experimentais (LEEX) http://www.ucam.edu.br/leex/indice.htm

ANEXO A

Tabela A1: Componentes do Índice Orçamentário de Alesina *et al* (1999)

Questão	Resposta	Nota
1. Quais as restrições constitucionais existentes para o déficit fiscal?	Sem restrições	0
	O orçamento deve incluir a forma de financiamento do déficit	5
	Déficits não são permitidos	10
2. Existe requerimento legal para a aprovação de um programa macro anterior a apresentação do orçamento no Congresso? Quão importante é esse requerimento na prática?	Muito importante	10
	Relativamente importante	5
	Sem importância ou não requerido	0
3. Quais as restrições existentes a operações de crédito feitas pelo governo?	Sem restrições	0
	Teto estabelecido pelo governo	6,66
	Teto estabelecido pelo Congresso Nacional	10
	O Congresso aprova cada operação	3,33
	Teto estabelecido e cada operação aprovada pelo Congresso Nacional	6,66
4. A autoridade do Ministro das Finanças é maior do que a dos demais ministros em questões orçamentárias?	Sim, consideravelmente maior	10
	Um pouco maior	5
	Não	0
5. Restrições ao conteúdo das emendas ao orçamento feitas pelo Congresso: o Congresso só pode aprovar emendas....	que não em aumentem o déficit	5
	que não aumentem a despesa	10
	que não aumente o déficit ou a despesa	10
	com aprovação do governo	7,5
	Sem restrições	0
6. O que ocorre se o Congresso rejeitar o orçamento ou não aprovar no prazo estabelecido constitucionalmente?	A proposta de orçamento do governo é aprovada	10
	Em caso de atraso na votação, a proposta de orçamento do governo é aprovada e em caso de rejeição, a vigência do orçamento do ano anterior é prorrogada	8
	A vigência do orçamento do ano anterior é prorrogada e o governo pode realocar a despesa	6
	A vigência do orçamento do ano anterior é prorrogada, mas o governo não pode realocar a despesa	4
	O governo submete ao Congresso um novo orçamento e a despesa pode ser redistribuída entre as rubricas	4
	O governo submete ao Congresso um novo orçamento, mas as despesas não podem ser realocadas	2
	O governo submete ao Congresso um novo orçamento, mas as despesas são realocadas pelo Congresso.	0
	Os fundos não podem ser despendidos	8
	O governo renuncia	5
7. O orçamento pode ser modificado após a aprovação do Congresso?	Sob iniciativa do governo com aprovação do Congresso	7,5
	Sob iniciativa do governo sem aprovação do Congresso, em até 10% do total da despesa	5
	Sob iniciativa do governo sem aprovação do Congresso, acima 10% do total das despesas	2,5
	Sob iniciativa do Congresso.	0
	Não	10

Continuação

Questão	Resposta		Nota
8. O governo está legalmente habilitado para cortar gastos após a aprovação do orçamento?	Sob discricionariedade do governo em qualquer item		6,66
	Sob discricionariedade do governo em despesas não obrigatórias		6,66
	Somente quando a receita efetiva é menor do que a projetada		10
	Não		0
9. O governo central tipicamente assume as dívidas originalmente contratadas por outros entes públicos? Sob que circunstâncias?	Apenas dívida com garantia	Frequentemente	3,33
		Ocasionalmente	6,66
		Excepcionalmente	7,5
	Inclusive dívida não garantida	Frequentemente	0
		Ocasionalmente	3,33
	Não		10
10. Os entes públicos podem contratar empréstimos autonomamente?	A. Estados e Municípios	Com aprovação do Legislativo Local	2,5
		Com aprovação do Governo Central	7,5
		Com aprovação do Congresso Nacional	5
		Sim, sem restrições	0
		Não	10
	B. Empresas públicas	Com aprovação do Governo Central	7,5
		Com aprovação do Congresso Nacional	5
		Sim, sem restrições	0
		Não	10

Fonte: Alesina *et al* (1999). Elaborada pela autora.

ANEXO B

Tabela B1: Componentes do Índice Orçamentário de Dabla-Norris *et al* (2010)

Etapa	Categoria	Questão	Resposta	Nota	
I. Planejamento e Negociação do Orçamento	A. <i>Top-down Procedures</i>	1. Existe uma agência central responsável por preparar o orçamento?	Sim	0	
			Não	4	
		2. Existe um procedimento <i>top-down</i> para a formulação do orçamento?	Limites ex-ante para a elaboração das propostas orçamentárias setoriais não são estabelecidos	0	
			São estabelecidos limites ex-ante, mas o órgão central não tem influência	1,33	
			São estabelecidos limites ex-ante e o órgão central tem influência limitada	2,67	
			São estabelecidos limites ex-ante com aprovação do órgão central	4	
	B. Regras e Controles	3. Existe alguma regra fiscal numérica ou meta?	Não	0	
			Sim, mas não está estabelecida em lei	2	
			Sim, estabelecida em lei	4	
		4. Os ministros estão sujeitos a tetos para a despesa?	Não	0	
			Apenas para alguns tipos de despesa	2	
			Sim, para todos os tipos de despesa	4	
	C. Sustentabilidade e Credibilidade	5. Existe um planejamento de médio prazo? Há integração com o orçamento anual?	Não existe ou não há integração	0	
			O planejamento é feito para o período de 1 a 2 anos, mas não há integração	1,33	
			O planejamento é feito para o período de pelo menos 2 anos e há alguma integração	2,67	
			O planejamento é feito para o período de pelo menos 2 a 3 anos e há clara integração	4	
		6. Estratégias setoriais são preparadas, incluindo estimativas de seus custos?	Não são preparadas ou os custos dos investimentos e das despesas correntes derivadas não são calculados	0	
			Existem estratégias para os principais setores, mas não são totalmente custeadas ou são inconsistentes com as previsões fiscais	2	
			Existem estratégias para a maior parte dos setores, com pleno custeio dos investimentos e das despesas correntes, e amplamente consistente com as previsões fiscais	4	
		7. Previsões macroeconômicas e fiscais	As previsões macroeconômicas são preparadas e apresentadas em documentos orçamentários?	Não	0
				Sim, mas as informações são parciais	2
				Sim, são apresentadas informações completas	4
			Cenários alternativos para o médio prazo são estimados para guiar a preparação do orçamento anual?	Não	0
				Cenários incompletos ou apresentados de forma irregular	2
				Sim	4
			As projeções fiscais identificam separadamente os custos implícitos na atual política e em novas políticas?	Não	0
				Análise parcial ou irregular	2
				Sim	4

Etapa	Categoria	Questão	Resposta	Nota
I. Planejamento e Negociação do Orçamento	D. Abrangência	8. Existem orçamentos separados para as despesas correntes e de capital?	Sim	0
			Não	4
		9. Qual o percentual (em relação ao PIB) de despesas extraorçamentárias?	Acima de 10%	0
			Entre 5 e 10%	1,33
			Entre 2 e 5%	2,67
			Abaixo de 1%	4
		10. As informações sobre a dívida interna e externa são incluídas no orçamento ou em documentos de apoio?	Não	0
			Informação parcial	2
			Informação completa sobre a dívida interna e externa	4
		11. As informações sobre projetos financiados por doações são incluídas no orçamento?	Não são incluídas ou incluídas de forma muito deficiente	0
			Incluídas de forma parcial	2
			Totalmente incluídas	4
		12. As informações sobre riscos fiscais são apresentadas no orçamento?	Pouca ou nenhuma informação é apresentada	0
			A informação apresentada é parcial	2
			Os riscos fiscais são avaliados de forma compreensiva e uma quantidade significativa de informações é apresentada	4
	E. Transparência	13. Existe uma classificação administrativa, econômica e funcional do orçamento?	Apenas classificação administrativa/institucional	0
			Classificação administrativa e econômica	2
			Classificação administrativa, econômica e funcional-programática	4
		14. O projeto do orçamento é disponibilidade ao público?	Não	0
			Apenas algumas partes são publicadas	2
			Sim, o projeto é publicado de forma completa	4
II. Aprovação do Orçamento	A. Top-down Procedures	15. Quais os limites do poder Legislativo para incluir emendas no projeto do orçamento?	O Legislativo não pode apresentar emendas ao orçamento ou não há limites claros para as emendas	0
			O Legislativa pode apresentar emendas neutras do ponto de vista fiscal	2
			O Legislativo pode alterar a composição da despesa, mas não pode elevar o déficit nem a despesa total	4
		16. Existe um procedimento (top-down) para a aprovação do orçamento pelo Legislativo?	Não	0
			Sim, primeiro é aprovado os valores globais das variáveis fiscais e posteriormente a alocação da despesa é votada, dentro de procedimento top-down	4
	B. Regras e Controle	17. Existem limites de tempos claros para a aprovação do orçamento pelo Legislativo?	Não	0
			O orçamento deve ser aprovado antes do início do ano fiscal, mas a proposta só é apresentada de 1 a 2 meses antes da data limite de votação	2
			O orçamento deve ser aprovado antes do início do ano fiscal, mas a proposta é apresentada pelo menos 3 meses antes da data limite de votação	4

Continuação

Etapa	Categoria	Questão	Resposta	Nota
II. Aprovação do Orçamento	C. Sustentabilidade e Credibilidade	18. Qual a extensão do escrutínio do Legislativo sobre a política fiscal e o orçamento?	O Legislativo não é consultado pelo Executivo sobre sua estratégia fiscal	0
			O Legislativo rever apenas parte das despesas e receitas	1,33
			O Legislativo rever apenas parte das despesas, receitas, da política fiscal e dos agregados	2,67
			A revisão do Legislativo abrange a política fiscal, o planejamento de médio prazo e as prioridades de gasto, bem como as receitas e despesas de forma detalhada	4
	D. Abrangência	19. Qual o alcance da documentação orçamentária apresentada ao Legislativo?	A documentação apresenta pouco ou nenhuma informação relevante sobre os objetivos da política econômica, pressupostos macroeconômicos, prioridades do orçamento e prioridades de médio prazo	0
			Informação parcial acerca destes elementos é incluída	2
			A informação sobre estes elementos é completa	4
	E. Transparência	20. O Legislativo realiza audiências públicas sobre o orçamento?	Não	0
			Não, mas os relatórios são publicados	2
			Sim	4
III. Execução do Orçamento	A. Top-down Procedures	21. Quão detalhadas são as dotações de despesas recebidas pelos ministros?	São atribuídas dotações gerais aos ministros	0
			Algumas dotações atribuídas são especificadas	2
			São atribuídas dotações específicas aos ministros	4
	B. Regras e Controle	22. Existem controles internos e efetivos?	Não existe controle interno ou este é frequentemente descumprido	0
			O controle existe, mas não abrange todas as despesas ou é ocasionalmente descumprido	2
			O controle existe e as leis são cumpridas	4
		23. Quais são as regras e procedimentos para modificação do orçamento aprovado?	Não há regras ou são rudimentares, obscuras e desrespeitadas	0
			As regras existem e são respeitadas, mas permitem grandes realocações de despesa	1,33
			Existem regras claras e são normalmente respeitadas	2,67
			As regras restringem o montante e o tipo de despesa que pode ser realocada e são consistentemente respeitadas	4
		24. Existe um sistema efetivo de auditoria interna?	Não	0
			As auditorias internas funcionam para algumas entidades e atendem em parte os padrões internacionais	2
			A auditoria existe para todas as entidades e geralmente atende aos padrões internacionais	4
		25. Existe um sistema efetivo de auditoria externa?	Sim, mas cobre menos de 50% da despesa total do Governo Central	0
			Pelo menos 50% ou mais das despesas totais do Governo Central é auditada anualmente	2
			Todas as despesas são auditadas dentro dos padrões de auditoria	4
	C. Sustentabilidade e Credibilidade	26. As atividades fiscais dos governos locais e empresas públicas são monitoradas?	Não há monitoramento anual ou este é incompleto	0
			O monitoramento é parcial	2
			Todas as maiores empresas pública apresentam relatórios ao Governo Central e os resultados fiscais dos governos subnacionais dão monitorados pelo menos anualmente	4

Etapa	Categoria	Questão	Resposta	Nota
III. Execução do Orçamento	C. Sustentabilidade e Credibilidade	27. Como a dívida interna e externa são registradas e gerenciadas?	Dados sobre a dívida interna e externa são incompletos e imprecisos em um grau significativo	0
			Os dados são completos e atualizados pelo menos anualmente	2
			Os dados são completos e atualizados mensal ou trimestralmente, com a apresentação de relatórios	4
		28. Existe informação disponível para medir a existência e a escala das despesas em atraso?	O estoque de despesas em atraso é superior a 10% da despesa total e não há informação disponível	0
			O estoque de despesas em atraso varia entre 2 e 10% da despesa total e há informação parcial	2
			Não há despesas em atraso ou o estoque equivale a menos de 2% da despesa total e a informação disponível é completa.	4
	E. Transparência	29. Quais os padrões contábeis usados pelo governo?	Os padrões são definidos pela agência central responsável pelo orçamento ou de maneira ad-hoc	0
			Os padrões são definidos por um conselho independente ou instituído por lei	1
			O padrão contábil utilizado segue normas internacionais	2
		30. As demonstrações financeiras contábeis são emitidas em tempo hábil/regularmente?	As demonstrações contábeis não são preparadas ou não incluem informações essenciais e não submetidas a auditoria externa dentro de 15 meses após o término do exercício fiscal	0
			Demonstrativos consolidados são preparados anualmente, mas são incompletos e são enviados à auditoria externa no prazo de 10 a 15 meses após o fim do exercício financeiro	2
			Demonstrativos consolidados e completos são preparados anualmente e enviados à auditoria externa no prazo de 6 a 10 meses após o fim do exercício financeiro	4
		31. Os relatórios da auditoria externa são produzidos em tempo hábil/regularmente, e analisados pelo Legislativo?	O Legislativo não examina os relatórios da auditoria	0
			Os relatórios da auditoria são analisados parcialmente pelo Legislativo, mas com atraso considerável	2
			O Legislativo examina os relatórios da auditoria de forma completa e no prazo de 3 meses	4
		32. Qual o alcance e a periodicidade dos relatórios financeiros sobre o orçamento anual?	Relatórios trimestrais não são elaborados ou liberados com atraso significativo e não permitem uma comparação com o orçamento original	0
			Relatórios trimestrais são elaborados, liberados no prazo de 6 a 8 semanas após o fim do trimestre e permitem uma comparação parcial com o orçamento original	2
			Relatórios trimestrais são elaborados, liberados no prazo de 4 semanas após o fim do trimestre e permitem uma comparação direta com o orçamento original	4
		33. O governo publica uma reconciliação entre as despesas orçadas e executadas?	O relatório não é elaborado ou não apresenta explicação para diferença entre a despesa orçada e a executada	0
			O relatório anual é publicado, mas a explicação apresentada é limitada	2
			O relatório anual é publicado e há explicação detalhada para a diferença entre a despesa orçada e a executada.	4

Fonte: Dabla-Norris *et al* (2010). Elaborada pela autora.