



Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt

Mestre e doutora pela FGV EPGE. Presidente da MSGas e Diretora Acadêmica da ABDE. Foi Secretária-Adjunta da SEAE/MF, Conselheira do CADE e Secretária da Fazenda, Planejamento e Orçamento de Goiás



Propostas objetivas para a necessária reforma orçamentária

Ao se eleger, o chefe do Poder Executivo se depara com um orçamento que não é seu, pois o recurso destinado às despesas discricionárias primárias, em relação ao total do orçamento, é baixo – menos de 10% no caso federal –, o que o torna um carimbador de despesas obrigatórias. Se as regras atuais permanecerem, mais de 100% do recurso federal primário estará predefinido em 2032, o que é inconcebível em uma democracia. Do que serviria uma eleição? Como o Brasil precisa alocar seus recursos com maior eficiência, qual seria uma boa reforma orçamentária?

O argumento central da intervenção estatal é a promoção do bem-estar via correção de falhas de mercado e manutenção da ordem social, tributando sob uma gestão prudente dos gastos. No Brasil, apesar da Lei nº 4.320, das Finanças Públicas, de 1964, ter passado por modificações nos últimos 40 anos,¹ estas não foram suficientes, nem mesmo as da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF),² de 2000. Hoje, a rigidez orçamentária dos entes assusta. Por mais relevante que seja uma política, não é razoável que esta se perenize.

Cabe à população votar em candidatos pelas suas proposições de alocação de recursos. O texto propõe mudanças para as três esferas. A ver.

Receita: o fluxo de receitas anuais é, hoje, estimado, tanto pelos candidatos ao Poder Executivo, quanto pelos próprios chefes. Estas estimativas deveriam ser feitas por um órgão independente do Poder Executivo. A Instituição Fiscal Independente (IFI) no Brasil é vinculada ao Congresso e poderia fazer este papel no caso federal.³ Para os subnacionais, poderia ser o Comitê Gestor.⁴ Independentemente da escolha, o importante é que estas estimativas sejam exógenas daquelas de quem formula o orçamento e sejam balizadoras para os candidatos e para os chefes do Poder Executivo. Seria um avanço: primeiro, porque hoje há formas de manipular tal fluxo e, segundo, porque seria cobrada coerência nas propostas entre despesa e receita.

Despesa: hoje há três documentos: o PPA, a LDO e a LOA. O Plano Plurianual (PPA) não tem cumprido o seu objetivo,⁵ tendo se tornado um instrumento ineficaz, extenso e protocolar. Toma tempo do servidor e ninguém o

lê. Além disso, um gestor eleito começa a implementar o seu Plano no primeiro dia no poder e não no segundo ano de mandato. A ideia do descasamento do PPA é boa, mas não funciona. A Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), por sua vez, são incompreendidas. Isso precisa mudar, se o objetivo é que sejam instrumentos para orientar e informar os agentes de governo e os brasileiros. Segue uma proposta.

O PPA e a LDO deveriam ter formato uniforme entre todos os entes, facilitando a comparação (horizontal e vertical) das políticas entre eles. Ademais, deveriam ser apresentados no primeiro trimestre do primeiro ano do mandato, sendo estes fidedignos ao plano de governo e com horizonte de quatro anos. O PPA focaria no mérito das políticas e a LDO, no orçamento. O Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas, verificaria inconsistências entre: 1) o PPA, a LDO e o plano de governo; 2) a dinâmica da receita e do gasto; e 3) as metas fiscais no tempo e o item 2.

O PPA seria curto e focado em explicar as ações nas áreas de: educação, saúde, segurança, infraestrutura e social. Também teria que ter: cronograma de execução, responsável, indicadores de monitoramento e metas esperadas para os quatro anos. Além disso, conteria a trajetória de reajustes dos servidores ativos, discriminada por poder, para o mandato, considerando qualquer remuneração, hoje computadas no Grupo 3 para burlar as regras do Grupo 1 da LRF.⁶ Estas ações seriam concatenadas com as despesas da

Se as regras atuais
permanecerem, mais de
100% do recurso
federal primário estará
predefinido em 2032,
o que é inconcebível em
uma democracia

LDO e representariam no mínimo 90% do orçamento.

A LDO conteria a trajetória anual das receitas (exógenas) e das despesas para realizar cada um dos cinco blocos de políticas descritas no PPA, além da folha. Neste sentido, como há que reduzir os gastos de folha como percentual do orçamento, a reforma administrativa⁷ e a nova reforma da Previdência⁸ devem fazer parte da reforma orçamentária. O princípio essencial da LDO é mostrar que há equilíbrio fiscal intertemporal, com olhar no conceito de déficit nominal, mas tendo metas de superávit primário anuais, considerando as ações descritas no PPA para os quatro anos. Ademais, seria obrigatório um mínimo de superávit primário anual (como percentual da RCL ou do PIB).

Metas de indicadores de folha de ativos e inativos por poder, e de dívidas e déficits (estoque e fluxo) seriam fixadas por lei para todos os entes, assim como o mecanismo de punição

pelo descumprimento dessas metas. Por fim, para que o governante não deixe herança indesejada, teria que constar uma projeção de fluxo de caixa, com horizonte de dez anos, para demonstrar a sustentabilidade das ações expressas no PPA.

A LOA, por fim, deve seguir sendo um documento anual, mas distinto do que é hoje. Este deveria conter revisões dos cinco blocos de ações e de seus orçamentos, descritos no PPA e na LDO. Não seria possível modificar a dinâmica da folha ora estabelecida. A primeira LOA seria apresentada no segundo ano de mandato. Para esclarecer as alterações anuais nas políticas/orçamento, uma nova lei (inexistente) deveria acompanhar a LOA: a Lei de Avaliação de Gastos (LAG). Esta apresentaria as avaliações custo-benefício de cada um dos cinco grupos de políticas e o monitoramento das suas execuções.

Sobre o desenho orçamentário, este deveria ser 100% desvinculado e desindexado, com a eliminação de quase todos os fundos, inclusive os constitucionais.⁹ Seria oportuno haver apenas quatro fundos, para: educação, saúde, segurança pública e desenvolvimento regional (FNDR).¹⁰ A governança dos fundos seria observada pela LAG, e o FNDR deveria seguir os critérios de experiências exitosas, como a do fundo da Comunidade Europeia.¹¹ Além disso, as emendas parlamentares deveriam ser extintas, pois a função do legislador é legislar e não executar.

Os contingenciamentos, hoje corriqueiros, seriam proibidos como regra geral. Os Restos a Pagar só poderiam

dizer respeito a ações iniciadas quatro meses antes de findar o ano e estariam contempladas na LOA seguinte. Para dar cidadania orçamentária, os quatro documentos teriam linguagem simples e unificada entre os entes. Será necessária uma revisão conceitual da Lei nº 4.320/64. Ademais, um “Ipeadata fiscal” seria criado, unificando em um só local os dados fiscais nacionais. O Comitê Gestor e a IFI poderiam ser os responsáveis. Por fim, para melhor organização das despesas, o regime de apuração dos gastos seria por competência e não por caixa e todos os passivos contingentes seriam considerados, como os julgamentos em curso contra o Estado.

Uma alternativa no curto prazo. Como a maior parte das despesas primárias diz respeito à folha, Previdência, saúde, educação, benefícios assistenciais (BPC e seguro defeso) e relativos ao trabalho (seguro-desemprego e abono salarial), o melhor seria unificar as vinculações de educação e saúde e ter a sua variação atrelada ao IPCA, assim como os gastos previdenciários. Ademais, qualquer que seja a regra do salário mínimo, esta deveria valer apenas para os trabalhadores ativos. Já os benefícios assistenciais e concernentes ao trabalho, deveriam ser revistos, analisando-os com todas as demais políticas.¹² Por fim, como diz o ex-ministro Máílson da Nóbrega,¹³ deveria ser extinto o orçamento do Judiciário, pois dois princípios são violados: o da legitimidade orçamentária, que exige aprovação do Legislativo, e o da unicidade, em que todas as despesas e receitas deveriam integrar um único orça-

É necessária uma ampla reforma orçamentária para destravar os recursos do seu uso em despesas obrigatórias, racionalizar os gastos públicos e ter equilíbrio fiscal permanente

mento. O livro *Reconstrução, o Brasil nos anos 20*¹⁴ compila artigos com boas reflexões, sendo os capítulos 17 (Salto, Tinoco e Pinto) e 18 (Couri e Bijos) importantes para uma fundamentada discussão sobre as proposições aqui feitas.

Em suma, é necessária uma ampla reforma orçamentária para destravar os recursos do seu uso em despesas obrigatórias, racionalizar os gastos públicos e ter equilíbrio fiscal permanente. Hoje, responsabilidade fiscal não é um valor social e, mais, há uma percepção equivocada de que responsabilidade fiscal não precede responsabilidade social. É importante, assim, que este tema entre na agenda nacional de reformas estruturais. ■

¹²Ver Política fiscal no Brasil de 1981 a 2023. Texto para discussão 157/BNDES, de F. Giambiagi e G. Tinoco.

¹³Gabriel de Barros, ex-diretor da IFI, defende que é preciso refundar a LRF, blog da *Conjuntura Econômica*, 16/07/24.

³O ideal é que fosse um órgão independente dos três poderes, como o Office for Budget Responsibility (OBR), do Reino Unido. O Congressional Budget Office (CBO), dos EUA, é legalmente ligado ao Congresso, como a IFI. O texto de F. Salto e R. Bacciotti, O papel das IFIs e o caso da IFI do Brasil, compara modelos, sendo uma boa referência (<https://cutt.ly/zecyEXQ3>).

⁴O “novo” Comitê Gestor (CG) tem funções relativas ao IVA (ver EC 132/23 e PLP 108/24). Apesar deste reunir todos os fiscos estaduais e municipais, o CG é independente e poderia ter a sua função ampliada, cumprindo, também, a função da IFI dos subnacionais, já que neste constam todas as informações de receitas dos entes subnacionais.

⁵<https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/plano-plurianual>.

⁶Em finanças públicas, o Grupo 3 destina-se às despesas correntes, que incluem verbas indenizatórias e subsídios. Já o Grupo 1 trata somente de salários, desconsiderando qualquer tipo de remuneração indireta.

⁷Um possível desenho está descrito no texto A reforma administrativa efetiva, publicado na revista *Conjuntura Econômica*, abril de 2024, de Cristiane A. J. Schmidt.

⁸Um possível desenho está descrito no livro *A reforma inacabada*, de Fabio Giambiagi e Paulo Tafner.

⁹Como os FNE, FNO, FCO. Estes fundos, em particular, “custam” R\$ 25 bilhões, desconsiderando a burocracia que os sustenta. Ademais, estes passaram a existir porque na época havia uma falha de mercado (as empresas não tinham como captar recursos no mercado de capitais), inexistente hoje.

¹⁰O Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) foi criado pela EC 132. Todos os demais fundos existentes relativos ao tema “desenvolvimento” deveriam findar e seus recursos passar para o FNDR.

¹¹Lá, há governança centralizada, que autoriza o recurso ao país, mediante apresentação de um plano bem elaborado, e o disponibiliza aos poucos, de acordo com a execução do cronograma aprovado. O recurso só pode ser utilizado em infraestrutura e inovação. Ver: <https://cutt.ly/KecyWLOK>.

¹²Algumas propostas coincidem com as de Salto, em Um decálogo para a reforma orçamentária, *Estadão*, 23/5/2024.

¹³No texto intitulado Já é tempo de termos um orçamento sério, *Estadão*, 5/6/2024.

¹⁴Organizado por F. Salto, J. Villaverde e L. Karpuska (IDP), Editora Saraiva, dezembro de 2021.

*Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt
escreve a cada bimestre.*