



08, 09, 10 e 11 de novembro de 2022
ISSN 2177-3866

Dimensões da governança orçamentária no Brasil: uma breve análise dos avanços e das lacunas na estrutura adotada na Constituição de 1988

GIRLEY VIEIRA DAMASCENO

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)

RICARDO CORRÊA GOMES

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO (FGV-EAESP)

Dimensões da governança orçamentária no Brasil: uma breve análise dos avanços e das lacunas na estrutura adotada na Constituição de 1988

Introdução

O processo orçamentário no setor público evoluiu para abranger novos e diferentes objetivos e normalmente envolve, pelos menos em sistemas políticos democráticos, a preparação da proposta pelo Poder Executivo, a aprovação por um parlamento e a execução por uma burocracia (Alesina et al., 1999; Guess & LeLoup, 2010; Hallerberg, 2004). Apesar dos avanços tecnológicos, as tarefas de elaborar, aprovar e executar o orçamento ficaram muito mais difíceis e mais complexas (Calmon, 2006). Nesse processo, marcado por relações de poder entre os atores participantes, são as instituições estabelecidas que conferem equilíbrio ao jogo e são modificadas apenas quando essas relações de poder se alteram (Couto & Cardoso Jr., 2018).

O conjunto de regras, procedimentos, mecanismos e instituições que organiza o processo de elaborar, aprovar e executar os orçamentos caracteriza, portanto, a estrutura de governança orçamentária adotada em determinado país. Essas regras são exógenas, ou pelo menos, determinadas anteriormente, e não poderiam, regra geral, ser facilmente alteradas (Alesina & Perotti, 1996). Entretanto, no Brasil, o orçamento, engessado, tornou-se incapaz de exercer o seu papel na definição e no reordenamento das prioridades públicas (Rezende & Cunha, 2005) e o sucesso obtido na estabilização monetária e preponderância do aspecto fiscal da política orçamentária explicam a ausência de avanços mais significativos na qualidade do gasto público (Bijos, 2014)

A Assembleia Constituinte almejou tornar a estrutura de governança do processo orçamentário mais transparente e democrática, entretanto a reforma de 1988 permanece fundamentalmente incompleta (Calmon, 2006). Assim, algumas questões surgem para orientar a análise a ser empreendida neste trabalho: Em quais dimensões a governança orçamentária pode ser analisada? Como pode ser caracterizada a estrutura adotada no país? Quais foram as motivações para as mudanças institucionais implementadas nessa estrutura? Quais são os avanços e as lacunas na regulamentação dos dispositivos constitucionais?

Dessa forma, este trabalho tem como objetivo caracterizar as dimensões da estrutura de governança orçamentária brasileira e identificar os principais avanços e lacunas na regulamentação do arcabouço concebido na Constituição de 1988 e está estruturado em cinco seções, além desta introdução. Na próxima seção, são apresentados os pressupostos teóricos sobre governança pública e as dimensões da governança orçamentária. A terceira seção aborda os métodos e as técnicas de pesquisa utilizadas. Na quarta seção, são apresentados e discutidos os resultados da investigação. Por fim, nas considerações finais, resumem-se os principais achados, as limitações e as sugestões para futuras pesquisas.

2 Dimensões da governança orçamentária

O conceito de governança pública é discutido em pelo menos quatro diferentes abordagens na literatura: como estrutura, processo, mecanismo ou estratégia (Levi-Faur, 2012). Como estrutura, significa a arquitetura de instituições formais e informais; como processo, significa a dinâmica e as funções de direção envolvidas nos longos processos intermináveis de formulação de políticas públicas; como mecanismo, significa procedimentos ou instrumentos institucionais de tomada de decisão, conformidade e controle; como estratégia, significa os esforços dos atores para gerir e manipular o desenho das instituições e dos mecanismos que moldam as escolhas e as preferências (Levi-Faur, 2012).

Embora a governança tenha se tornado o conceito da moda a partir da década de 1990 (Levi-Faur, 2012), o termo é muito antigo e já era usado antes do século XIV para se referir aos atos de decidir, governar e comandar (Peters et al., 2022). No entanto, a antiga concepção de

governança apontava quase exclusivamente para a autoridade hierárquica do Estado. Já nos dias atuais, o sentido do termo foi ampliado para alcançar as atividades de outros atores que também são capazes de exercer controle e influência e, portanto, de governar (Peters et al., 2022). Assim, a governança pública requer articulação entre os órgãos do governo, bem como entre o setor público e os demais setores da sociedade, inclusive o mercado (Peters & Pierre, 2016)

Cavalcante e Pires (2018) abordam duas diferentes perspectivas sobre o conceito de governança pública. A visão prescritivo-formal da boa governança, intensamente difundida pelos organismos multilaterais, foi considerada uma abordagem ingênua e um tanto irrealista, na qual prevalece uma forte conotação prescritiva de padrões e caminhos a seguir. Acompanhando as recomendações desses organismos, essa é a visão que vem sendo adotada pelo governo brasileiro, com forte patrocínio do Tribunal de Contas da União - TCU. O Tribunal definiu a governança no setor público como “um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (TCU, 2014, p. 26).

Em uma visão alternativa, a perspectiva analítica aborda a governança como uma orientação para o estudo e a reflexão sobre a atuação de organizações e suas relações com os ambientes cada vez mais complexos, dinâmicos e incertos nos quais se inserem (Cavalcante & Pires, 2018). A governança pública compreende, assim, os arranjos institucionais, formais e informais, que organizam e estabilizam as relações entre os diferentes atores envolvidos (Pires & Gomide, 2016). A governança orçamentária, nessa abordagem, abrange o conjunto de instituições, regras formais e informais, resultante do equilíbrio de forças entre os atores com distintos objetivos que se relacionam no processo de alocação dos escassos recursos públicos (Couto & Cardoso Jr., 2018). Refere-se, portanto, à distribuição de autoridade em relação ao planejamento, à aprovação e à implementação dos orçamentos anuais (Hallerberg, 2004) e sua eficácia é uma função tanto dos arranjos constitucionais quanto do consenso político (Atkinson et al., 2016).

No conceito proposto pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, a governança orçamentária se refere a processos, leis, estruturas e instituições estabelecidas para garantir que o sistema orçamentário cumpra seus objetivos de maneira efetiva, sustentável e duradoura (OCDE, 2015). Tal concepção foi acolhida pelo Tribunal de Contas da União. Em levantamento realizado para comparar as boas práticas orçamentárias recomendadas por organismos internacionais com aquelas adotadas no país, o Tribunal definiu que a governança orçamentária se refere ao processo de formulação do orçamento anual, supervisão de sua execução e garantia do seu alinhamento com os objetivos públicos, a fim de conferir êxito à disciplina fiscal e maior qualidade ao gasto e à ação governamental (TCU, 2016).

Com a justificativa de fornecer uma visão concisa de boas práticas e fornecer orientações claras para a concepção, a implementação e a melhoria dos sistemas orçamentários para enfrentar os desafios do futuro, a OCDE enumerou os dez princípios de boa governança orçamentária no documento *Recommendation of the Council on Budgetary Governance* (OCDE, 2015). O documento foi publicado inicialmente em 2014 na forma de rascunho. Bijos (2014) avaliou a recomendação da OCDE e afirmou que a governança orçamentária lida com questões estruturantes e essenciais para o êxito da disciplina fiscal e o aumento da qualidade do gasto. Assim, o autor propôs um agrupamento dos dez princípios em quatro dimensões: fiscal, programática, participativa e de *accountability*. A dimensão fiscal opera em benefício da sustentabilidade fiscal e a dimensão programática em favor da qualidade do gasto. Já as dimensões mais transversais, denominadas participativa e de *accountability*, perpassam tanto os aspectos quantitativos como qualitativos do gasto público, em benefício de ambos (Bijos, 2014).

Debrun et al. (2008) listaram quatro abordagens amplas para limitar o viés de déficit dos governos. A primeira refere-se à aprovação das chamadas Leis de Responsabilidade Fiscal, com foco na responsividade dos formuladores das políticas públicas e na transparência fiscal. A segunda abordagem destacada pelos autores considera a reforma dos procedimentos orçamentários que regem a elaboração, a aprovação e a implementação da lei orçamentária anual, com o objetivo de assegurar que as consequências das decisões políticas sejam devidamente consideradas no processo orçamentário. A terceira abordagem proposta por Debrun et al. (2008) sugere a criação de autoridades fiscais independentes, isoladas de pressões políticas, para as quais seriam delegadas algumas questões da política fiscal, ou até mesmo, de modo mais radical, conceder poderes para que o conselho dessa autoridade possa decidir autonomamente sobre as metas da política fiscal. Por fim, a quarta abordagem argumenta que a discricionariedade das autoridades fiscais poderia ser reduzida pela aprovação de regras fiscais que fixam tetos ou metas para agregados fiscais, ou, em alguns casos, marcos de referência para a condução da política fiscal (Debrun et al., 2008)

Os pressupostos teóricos da governança orçamentária e das regras fiscais que norteiam os diversos modelos implantados, em especial na União Europeia, subsidiaram as investigações empíricas realizadas recentemente sobre o tema, sendo relevante as contribuições da teoria institucional e do conceito de instituições orçamentárias para o desenvolvimento dos estudos (Damasceno & Gomes, 2021). Destacam-se os trabalhos publicados pelos professores Mark Hallerberg, da *Hertie School of Governance*, e Jüergen von Hagen, da *University of Bonn*. Nas pesquisas sobre o tema, Hallerberg e von Hagen focaram na relação entre as regras e os procedimentos que orientam as diferentes fases do processo orçamentário, ou seja, como a proposta orçamentária é elaborada no âmbito do governo, como a proposta é emendada e aprovada pelo parlamento e como o orçamento é executado pelo governo, e o resultados fiscais alcançados pelos países que integram a União Europeia.

No contexto da União Europeia, a governança orçamentária é definida como o conjunto de regras, procedimentos, mecanismos e instituições específicos da política orçamentária aplicável a todos os estados-membros, com o objetivo de apoiar a responsabilidade orçamentária e deve observar cinco elementos fundamentais: (i) estatísticas orçamentárias, com informações pormenorizadas sobre a evolução das despesas, das receitas, da dívida pública e de outros agregados que sejam essenciais para as análises e as previsões orçamentárias em todos os níveis administrativos; (ii) regras fiscais numéricas, que fixam limites quantitativos máximos e inalteráveis para os agregados orçamentários; (iii) quadros orçamentários plurianuais para períodos superiores a um ano, em termos de despesas, receitas, dívida, etc; (iv) instituições fiscais nacionais independentes, em relação a governos e parlamentos; e (v) procedimentos orçamentários, que definem a metodologia de previsão e os mecanismos de coordenação entre os vários níveis administrativos (European Commission, 2017).

Os elementos fundamentais da governança orçamentária europeia foram utilizados por Giosi et al. (2014) para avaliar o desempenho dos países da região. O modelo de análise dos autores incluiu quatro dimensões: regras fiscais numéricas, instituições fiscais independentes, quadro orçamentário de médio prazo e procedimentos orçamentários. Nesse modelo, a transparência orçamentária foi incluída apenas como uma das características da dimensão relacionada aos procedimentos orçamentários. O índice proposto por Giosi et al. (2014) para avaliar a qualidade da governança orçamentária foi utilizado por Pontes (2018) para verificar a aderência da estrutura de governança orçamentária vigente no Brasil em relação aos padrões internacionais. O autor avaliou três dimensões: regras fiscais, procedimentos orçamentários e instituição fiscal independente.

Assim, a partir das recomendações exaradas pelos organismos internacionais, incluindo os princípios divulgados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico e os elementos fundamentais de governança orçamentária preconizados pela Comissão

Europeia, e ainda alguns dos estudos publicados sobre o tema (Bijos, 2014; Debrun et al., 2008; Giosi et al., 2014; Pontes, 2018), verifica-se que a estrutura de governança orçamentária pode ser analisada em cinco dimensões: (i) regras fiscais numéricas, (ii) plurianualidade orçamentária, (iii) procedimentos orçamentários, (iv) órgãos independentes e (v) transparência, participação e accountability, conforme exposto na Figura 1.



Figura 1. Dimensões para análise da estrutura de governança orçamentária

3 Método

Esta seção apresenta os métodos e os procedimentos que foram desenvolvidos ao longo da pesquisa, de forma a obter evidências que possibilitaram alcançar o objetivo proposto para este trabalho. Trata-se de uma pesquisa descritiva, caracterizada, predominantemente, como qualitativa (Richardson, 2012). O levantamento de dados foi feito por meio de pesquisa documental – estudos que exigem a análise de evidências documentais, no qual a abordagem aos documentos foi orientada para o problema (Duffy, 2008) e a análise de conteúdo (Bardin, 2010) foi empregada como a principal técnica analítica.

O modelo adaptado a partir de recomendações de organismos internacionais e estudos anteriores, conforme Figura 1, serviu como referência para caracterizar a estrutura adotada no país. Não se pretende com essa comparação recomendar a simples transposição do modelo para a realidade brasileira, tendo em vista que as dimensões sugeridas serviu apenas de parâmetro para, tão somente, com as devidas ponderações, orientar o debate sobre o padrão adotado no Brasil. Na primeira dimensão foram avaliadas as regras fiscais numéricas. A classificação proposta pelo Fundo Monetário Internacional (*Fiscal rules at glance*) e o banco de dados sobre regras fiscais do Fundo foram utilizados para orientar a caracterização inicial das regras fiscais numéricas brasileiras. Assim, foram consideradas a regra de ouro, as metas de resultado primário, os limites para despesas com pessoal e o teto de gastos para as despesas primárias.

A questão da plurianualidade orçamentária no Brasil foi analisada na segunda dimensão. Recuperou-se a discussão realizada durante a Assembleia Nacional Constituinte e outras tentativas de implementar a plurianualidade no país. A terceira dimensão avaliou os procedimentos orçamentários. O papel desempenhado anualmente pelas leis de diretrizes orçamentárias para suprir o vácuo legislativo, em razão da não aprovação da nova lei de finanças, foi analisado com base na evolução quantitativa dos dispositivos da LDO. Também foi analisado o grau de centralização dos procedimentos orçamentários. Com relação à quarta dimensão, órgãos independentes, foi examinada a implantação da Instituição Fiscal

Independente – IFI criada em 2016 pelo Senado Federal. Por fim, na quinta dimensão, foram resgatadas as regras e os mecanismos de participação social, transparência orçamentária e *accountability*. A evolução das regras constitucionais e legais que exigem a divulgação tempestiva das informações em todas as etapas do processo orçamentário, desde a divulgação das projeções macroeconômicas, inclusive a metodologia utilizada, até a aprovação das contas do governo pelo parlamento. Inclui, portanto, os dispositivos estabelecidos na Constituição Federal de 1988, na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei de Acesso a Informações.

4 Apresentação e discussão dos resultados

No Brasil, o arcabouço institucional sobre finanças públicas compreende um capítulo específico da Constituição Federal de 1988 (artigos 163 a 169), além dispositivos constitucionais correlatos, a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 2000, a Lei nº 4.320, de 1964, recepcionada pela Constituição como a Lei Complementar de Finanças Públicas, as Resoluções do Congresso Nacional, as Leis de Diretrizes Orçamentárias anuais, decretos regulamentares, portarias, manuais e demais procedimentos estabelecidos pelos órgãos centrais dos sistemas estruturadores da Administração Pública Federal. Nessa conta pode-se incluir também decisões judiciais e determinações dos tribunais de contas.

O capítulo denominado “Das Finanças Públicas” da Constituição Federal foi emendado diversas vezes, conforme pode ser observado na Figura 2. Isso evidencia que, após um longo período de relativa estabilidade, o texto constitucional passou por profundas alterações a partir do ano de 2015. Nesse ano, foi aprovada a emenda do orçamento impositivo, tornando obrigatória a execução orçamentária e financeira das emendas individuais apresentadas pelos congressistas no projeto de lei orçamentária anual. Apesar disso, a impositividade dessas emendas já havia sido inserida na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2014, aprovada em novembro de 2013.

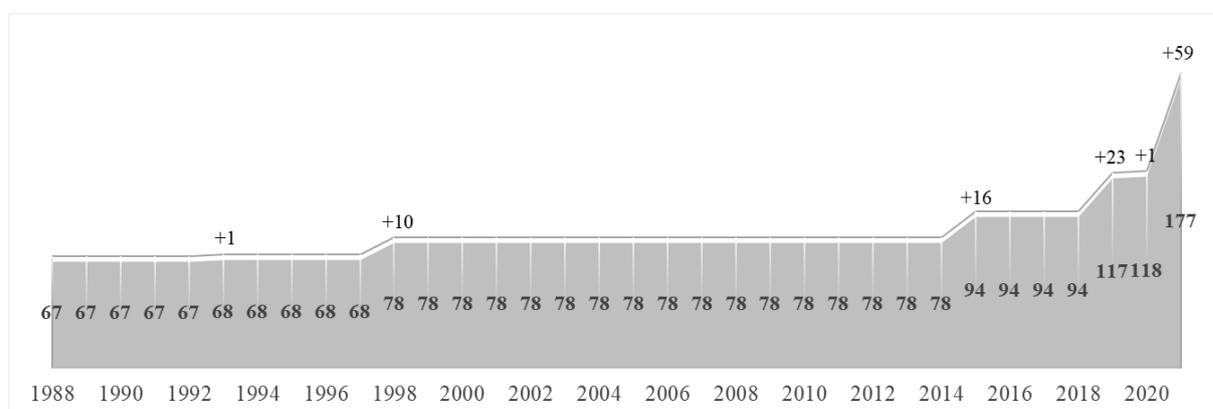


Figura 2. Evolução do número de dispositivos do Capítulo II – Das Finanças Públicas – do Título VI – Da Tributação e do Orçamento – da Constituição Federal de 1988.

Nota: Foram desconsiderados, a partir de 2019, 5 dispositivos que foram alterados para “(revogado)” pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019.

Em 2019, o Congresso Nacional ampliou o tamanho do orçamento impositivo no texto constitucional, determinando também a execução obrigatória de emendas parlamentares de bancada estadual. O maior ajuste, porém, ocorreu em 2021, quando a PEC Emergencial alterou a redação de três dispositivos e incluiu mais 59 ao texto vigente. Na década de 1990, a reforma administrativa de 1998, Emendas Constitucionais nº 19 e nº 20, havia alterado a redação de apenas um dispositivo e acrescentado outros 12 ao capítulo sobre finanças públicas da Constituição e a Emenda Constitucional nº 3, de 1993, incluiu um dispositivo.

4.1 Regras fiscais numéricas

O Fundo Monetário Internacional – FMI classifica as regras fiscais em quatro tipos: regras de equilíbrio orçamentário (*budget balance rules* – BBR), regras de dívida (*debt rules* – DR), regras de despesa (*expenditure rules* – ER) e regras de receita (*revenue rules* – RR). A última base de dados, divulgada em janeiro de 2022, consolida informações sobre o uso e o desenho de regras fiscais nacionais e supranacionais de 106 países, de 1985 a 2021 (Davoodi et al., 2022). Nesse banco de dados, o FMI considera que o Brasil possui regras de equilíbrio orçamentário e regras de despesas. Os limites para a dívida pública de estados e municípios brasileiros estabelecidos na LRF não constam das informações divulgadas pelo Fundo, visto que a consolidação realizada se refere apenas àquelas regras aplicáveis ao governo central ou ao governo geral ou ao setor público como um todo.

O limite para a dívida pública da União ainda não foi regulamentado. Diante disso, os congressistas incluíram um dispositivo na Emenda Constitucional nº 109, de 2021, estabelecendo que lei complementar disporá sobre a sustentabilidade da dívida, especificando os indicadores de sua apuração, os níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a trajetória da dívida, a trajetória de convergência do montante da dívida com os limites definidos em legislação; as medidas de ajuste, suspensões e vedações e o planejamento de alienação de ativos com vistas à redução do montante da dívida.

O Brasil possui um número leque extenso de regras fiscais aprovadas no âmbito federal, estadual, distrital e municipal. As principais regras aplicáveis à União compreendem a regra de ouro, as metas de resultado primário, os limites para despesas com pessoal e o teto de gastos para as despesas primárias. Em 2021, também foram inseridos na Constituição um subteto para as despesas obrigatórias primárias e um limite para as despesas correntes. Nota-se, portanto, um excesso de limites para diversos conceitos da despesa pública. Isso resulta em regras complexas e até contraditórias e com enorme dificuldade de acompanhamento de sua aplicação.

Regra de Ouro. A regra de ouro foi inserida no texto da Constituição promulgada em 1988. O inciso III do art. 167 veda a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital. Ou seja, o governo não pode contrair dívida pública para o pagamento de despesas correntes. Ou melhor, até pode, desde que o Congresso Nacional aprove, por maioria absoluta, créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa encaminhados pelo Poder Executivo.

Essa ressalva constitucional tem sido utilizada recorrentemente pelo governo desde o exercício de 2018. Assim, na prática, a regra nunca foi efetiva, visto que quando o governo verificou que o limite seria excedido, formalizou pedidos junto ao Congresso Nacional e, assim, foram aprovados. A regra serve, talvez, como um indicador da relação entre operações de crédito e despesas de capital. Todavia, somente com essa finalidade, não haveria a necessidade de estar consignada no texto da Carta Magna.

Limite para as despesas de pessoal. A exigência de lei complementar para definir os limites para as despesas de pessoal está prevista desde a promulgação da Constituição de 1988. Na Constituição anterior, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, o limite estabelecido para as despesas de pessoal era de 50% das receitas correntes (§4º do art. 66). O anteprojeto apresentado pela Comissão Afonso Arinos, em 1986, sugeriu que o limite fosse estipulado no texto constitucional, no qual a despesa com pessoal não poderia exceder a 65% do valor das receitas correntes (art. 303). Até que fosse aprovada a lei complementar exigida pela Constituição, esse limite foi incorporado no art. 35 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Nota-se que o limite passou, na promulgação da Constituição Cidadã, de 50%, como estava estabelecido na constituição anterior, para, transitoriamente, 65% das receitas correntes. Isso se deve, principalmente, à extrapolação do limite constitucional por diversos estados e municípios brasileiros.

A primeira regulamentação do comando constitucional ocorreu por intermédio da Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995, denominada Lei Camata. A então deputada federal Rita Camata apresentou o Projeto de Lei Complementar – PLP em 13 de março de 1989, mas o consenso político quanto a sua aprovação e os limites a serem estabelecidos na regra demorou. O relator, deputado José Serra, apresentou substitutivo em maio de 1991 com limite de 55% da receita corrente líquida – RCL para a União e os estados e de 55% da receita corrente para o Distrito Federal e os municípios. Em outubro de 1991, o deputado César Maia apresentou uma nova proposta: 60% da RCL para União e estados e 65% da receita corrente para o Distrito Federal e os municípios. Apesar disso, o projeto foi aprovado na Câmara dos Deputados em dezembro de 1991 com o limite de 60% para todos os entes. O Senado Federal não alterou a redação final aprovada na Câmara, mas a aprovação do projeto só ocorreu naquela casa em março de 1995.

O Poder Executivo apresentou um novo projeto de lei complementar em novembro de 1998, logo após a aprovação da Emenda Constitucional nº 19 que tratou da Reforma Administrativa. A matéria foi aprovada na Câmara dos Deputados em janeiro de 1999 e no Senado Federal no mês de maio, resultando na Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999. No ano seguinte, esses limites foram mantidos na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. A inovação da LRF foi estabelecer a repartição dos limites globais do ente da federação para os respectivos poderes. Essa repartição de limites por poder foi proposta por representantes dos governos estaduais no debate organizado pelo Ministério do Planejamento com os governos estaduais e municipais e entidades organizadas da sociedade (Afonso, 2016). Quanto aos limites, o Projeto encaminhado pelo Poder Executivo pretendia utilizar o conceito de receita tributária disponível, em substituição ao conceito de receita corrente líquida já adotado na Lei Camata II. A opção aprovada no Congresso Nacional, no entanto, foi pela manutenção dos limites e dos conceitos já estabelecidos na Lei Complementar nº 96, de 1999.

Definição de metas de resultado primário. A fixação de metas de resultado primário tem origem no tripé macroeconômico adotado a partir de 1999. Considerando a situação econômica, pouco depois da reeleição de Fernando Henrique, o governo anunciou o Programa de Estabilidade Fiscal com ampliação do superávit primário a partir do aumento da carga tributária. O pacote de apoio externo negociado com o Fundo Monetário Internacional – FMI exigia ainda a remessa ao Congresso, em tempo hábil, uma proposta de reforma da previdência e um projeto de lei de responsabilidade fiscal, com imposição de restrições orçamentárias rígidas aos três níveis de governo (Werneck, 2014, p. 348).

O projeto de complementar para dispor sobre princípios fundamentais e normas gerais de finanças públicas e estabelecer o regime de gestão fiscal responsável foi apresentado ao Congresso Nacional no dia 13 de abril de 1999, dois dias antes da entrega do projeto de lei de diretrizes orçamentárias para o exercício de 2000. No PLDO (PLN nº 2, de 1999) já foi inserido um dispositivo, no capítulo de diretrizes gerais para elaboração dos orçamentos, que previa a obtenção de superávit primário do Governo Central de, no mínimo, 2,7% do PIB, sendo 2,6% dos orçamentos fiscal e da seguridade e 0,1% das empresas estatais federais.

Assim, a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF aprovada em maio de 2000 exigiu que o Anexo de Metas Fiscais – AMF integrasse o projeto de lei de diretrizes orçamentárias encaminhado anualmente pelo governo no mês de abril. Nesse anexo, deveriam ser estabelecidas, conforme previsto no §1º do art. 4º, metas anuais para receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. Ou seja, o comando legal exige a definição de metas fiscais anuais para os três exercícios seguintes. A Cartilha sobre a LRF, publicada pelo Ministério do Planejamento (2000), afirmava que se tratava de metas trienais.

De fato, o Anexo de Metas Fiscais passou a demonstrar as metas anuais para o exercício a que se referiria às diretrizes orçamentárias e para os dois seguintes. Entretanto, já no PLDO 2001, encaminhado em abril de 2000, poucos dias antes da sanção e da publicação da LRF, o governo consignou que a meta de superávit primário do Governo Central proposta para 2001 seria de 2,6% PIB e que os valores apresentados para os exercícios de 2002 e 2003 (2,2% e 1,8%, respectivamente) deveriam ser vistos como indicativos, podendo ser revistos em função da própria trajetória do endividamento e das variáveis que o determinam. Assim, foi firmado o entendimento de que, a cada ano, a LDO deveria estabelecer a meta de resultado primário para o próximo exercício e apenas indicar as metas para os dois seguintes. Além disso, também seriam apenas indicativos os valores relacionados ao resultado nominal e ao estoque da dívida do setor público, visto que, de acordo com o governo, esses agregados são impactados por fatores fora do seu controle direto, como a taxa de câmbio.

Em que o entendimento do governo, após a aprovação da LRF, os resultados fiscais do governo central foram satisfatórios, em que pese a convivência com elevadas taxas de juros, períodos de aceleração da inflação e reduzidas taxas de investimento. Assim, após anos seguidos de superávits primários e de redução gradual da dívida pública, o cenário mudou para a contabilização de recorrentes déficits primários e, conseqüentemente, crescimento da dívida pública. Com isso, a regra que exige a definição de um resultado primário passou a ser questionada. De fato, a opção brasileira ao aprovar a LRF não foi estabelecer diretamente nessa lei um limite para a despesa pública total ou indicador para a dívida, como foi implantado em alguns países. Com exceção dos limites para as despesas com pessoal, no tocante ao equilíbrio das contas públicas, LRF exigiu que as metas de resultado entre receitas e despesas fossem estipuladas nas leis de diretrizes orçamentárias. Assim, especialistas em finanças públicas e até o governo apontavam a necessidade de rever o regime fiscal vigente no país.

Teto de gastos para as despesas primárias. O teto de gastos, denominado Novo Regime Fiscal, implementado em 2016 na forma de disposição constitucional transitória, estabeleceu um limite para as despesas primárias da União pelo período de 20 anos, a partir de 2017, tendo como base as despesas pagas no exercício de 2016. A Emenda Constitucional nº 95, de 2016, definiu que o limite seria corrigido anualmente apenas pela variação da inflação, com possibilidade de revisão após 10 anos. Ou seja, no período estabelecido, não haveria crescimento real das despesas primárias. Na exposição de motivos, o governo alegou que a raiz do problema fiscal estaria no crescimento acelerado da despesa pública primária. Além disso, o governo apontou que a estratégia até então adotada de estabelecer metas de resultado primário como âncora da política fiscal tinha caráter procíclico.

A regra aprovada em 2016 já foi alterada por cinco emendas constitucionais, sendo que a alteração mais relevante ocorreu no final do exercício de 2021, quando da tramitação da denominada “PEC dos Precatórios”. Em 2019, a Emenda Constitucional nº 102 excluiu do teto de gastos os recursos que a União repassa a estados, Distrito Federal e municípios em razão da arrecadação auferida nos leilões para a exploração de campos de petróleo. A Emenda Constitucional nº 108, de 2020, teve como objetivo inserir o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb no texto da Constituição Federal e torná-lo um instrumento permanente de financiamento da educação básica pública. A PEC Emergencial, Emenda Constitucional nº 109, aprovada em 2021, realizou significativos ajustes no texto constitucional, especialmente no Capítulo “Das Finanças Públicas”. No teto de gastos, nas disposições transitórias, a emenda alterou a redação de sete dispositivos e incluiu outros nove.

Por fim, a chamada PEC dos Precatórios, apresentada pelo Poder Executivo em agosto de 2021, tratava, inicialmente, apenas de novas regras para o cálculo e pagamento de precatórios da União, limitando as quantias a serem desembolsadas anualmente. Entretanto, a proposta foi significativamente alterada ao longo de sua tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado

Federal. A Emenda Constitucional nº 113, de 2021, derivada da PEC dos Precatórios, alterou a regra de atualização do teto de gastos, em vez da inflação apurada no período de 12 meses encerrado em julho, os limites passaram a ser corrigidos pelo índice apurado no exercício anterior, disponibilizando, com esse ajuste, mais R\$ 65 bilhões no orçamento de 2022 (Agência Senado, 2021). Além do no período de referência do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, utilizado para corrigir os limites estabelecidos no teto de gastos, a Emenda Constitucional nº 113, de 2021, também revogou a possibilidade de alteração do método de correção dos limites por projeto de lei complementar, a partir do décimo exercício de vigência do teto de gastos. Assim, outras alterações nesse método só poderão ser realizadas pelo rito de propostas de emenda à Constituição.

4.2 Plurianualidade orçamentária

O anteprojeto de constituição apresentado pela Comissão Afonso Arinos, em 1986, sugeriu a organização do processo orçamentário brasileiro em torno de quatro instrumentos: (i) plano plurianual de investimentos, (ii) diretrizes orçamentárias, (iii) orçamento trienal e (iv) orçamento anual. De acordo com o anteprojeto, os investimentos do setor público seriam autorizados em plano plurianual que explicitaria diretrizes, objetivos e metas, tendo em vista promover o desenvolvimento, a justiça social e a progressiva redução das desigualdades no País. A elaboração das propostas de orçamento trienal e anual deveriam observar as prioridades, os quantitativos e as condições estabelecidas em lei de diretrizes orçamentárias previamente aprovadas pelo Congresso Nacional. A Constituição anterior, com redação dada pela Emenda nº 1, de 1969, determinava a elaboração do orçamento plurianual de investimento, com vigência de três anos.

Durante a Assembleia Nacional Constituinte, a Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças aprovou a instituição de um plano plurianual em substituição ao orçamento plurianual. Apesar da alteração do termo orçamento para plano, o escopo continuaria sendo os investimentos realizados pelo poder público, mas com uma maior integração entre os instrumentos. Em agosto de 1988, a partir da agregação de cerca de trinta destaques e emendas sobre o tema, o termo “investimentos” foi alterado para a expressão “despesas de capital” e foi realizada a inclusão das “despesas relativas aos programas de duração continuada” no artigo que trata do PPA. Ainda assim, apesar das alterações aprovadas pelos congressistas, o plano deveria orientar a elaboração dos orçamentos anuais. Entretanto, na prática, registrou-se a inexistência de integração e até de divergências entre os instrumentos apresentados e aprovados.

Na aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, o §1º do art. 3º previa que o projeto de lei do plano plurianual seria acompanhado por um Anexo de Política Fiscal, no qual seriam estabelecidos os objetivos e metas plurianuais de política fiscal a serem alcançados durante o período de vigência do plano, demonstrando a compatibilidade deles com as premissas e objetivos das políticas econômica nacional e de desenvolvimento social. Entretanto, como o §2º estabelecia que o plano deveria ser encaminhado do Congresso Nacional até o dia 30 de abril do primeiro ano do mandato do Chefe do Poder Executivo, os dispositivos acabaram sendo vetados pelo Presidente da República.

Nas razões para o veto, o governo alegou que o prazo estabelecido representaria um reduzido período para a elaboração do projeto, inviabilizando o aperfeiçoamento metodológico e a seleção criteriosa de programas e ações prioritárias de governo. Além disso, o governo afirmou que a supressão do Anexo de Política Fiscal não ocasionaria prejuízo aos objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que a lei de diretrizes orçamentárias já previa a apresentação de Anexo de Metas Fiscais, contendo, de forma mais precisa, metas para cinco variáveis - receitas, despesas, resultados nominal e primário e dívida pública -, para três anos, especificadas em valores correntes e constantes.

Entretanto, como já exposto na seção sobre as metas de resultado primário, na elaboração dos primeiros projetos de diretrizes orçamentárias foi consolidando o entendimento, no âmbito do governo e com aquiescência do parlamento, que o texto da LDO deveria estabelecer a meta de resultado primário para o próximo exercício e apenas indicar as metas para os dois exercícios seguintes. No Anexo de Metas Fiscais, também seriam apenas indicativos os valores relacionados ao resultado nominal e ao estoque da dívida do setor público. Isso afastou ainda mais o propósito de plurianualidade orçamentária colocando inicialmente na Constituição e incorporado também no autógrafo da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Mais um reforço acerca da plurianualidade orçamentária foi realizado por intermédio da Emenda Constitucional nº 102, de 2019. Na ocasião, foram inseridos mais dois dispositivos no art. 165 da Constituição que versam sobre o tema. Um anexo à lei de diretrizes orçamentárias deve conter a previsão de agregados fiscais e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para a continuidade daqueles em andamento para o exercício a que se refere e, pelo menos, para dois exercícios subsequentes. Outro novo dispositivo constitucional possibilitou que a lei orçamentária anual possa conter previsões de despesas para exercícios seguintes, com a especificação dos investimentos plurianuais e daqueles em andamento.

4.3 Procedimentos orçamentários

A Constituição Federal de 1988 exige a elaboração de três instrumentos ao longo do processo orçamentário: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. Assim, caberia a uma lei complementar dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização desses instrumentos. Entretanto, apesar da existência de vários projetos em tramitação nas duas casas legislativas, dentre eles, o Projeto de Lei do Senado nº 229/2009, de autoria do senador Tasso Jereissati, que já foi aprovado pelo Senado Federal em 2016 e encontra-se em análise na Câmara dos Deputados, a nova lei de finanças públicas ainda não foi aprovada pelo Congresso Nacional.

Dessa forma, com relação aos procedimentos de elaboração e execução dos orçamentos, continua vigente a Lei nº 4.320, de 1964, recepcionada como lei complementar pela Constituição. Isso mostra que, apesar das inovações constitucionais, a base conceitual e a dinâmica de confeccionar e discutir o orçamento anual ainda é da década de 1960. Com isso, o vácuo legislativo, considerando os pontos não regulamentados por essa Lei, vem sendo preenchidos anualmente pelas leis de diretrizes orçamentárias. A primeira LDO aprovada no país para o exercício de 1990, Lei nº 7.800, de 10 de julho de 1989, possuía apenas 59 artigos e um total de 260 dispositivos, considerando apenas o texto da lei e não contabilizando os seus inúmeros anexos. Já o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023, encaminhado pelo governo em abril de 2022, totalizou 181 artigos, com 1.372 dispositivos.

Em uma posição intermediária entre os planos plurianuais e os orçamentos anuais, a Constituição Federal, inicialmente, estabeleceu que competia às leis de diretrizes orçamentárias - LDO: (i) compreender as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, (ii) orientar a elaboração da lei orçamentária anual, (iii) dispor sobre as alterações na legislação tributária e (iv) estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO passou a dispor também sobre equilíbrio entre receitas e despesas, critérios e forma de limitação de empenho, normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos de orçamentos e demais condições e exigências para a transferência de recursos a entidades públicas e privadas.

A LRF também exigiu a incorporação de dois anexos à LDO. O Anexo de Metas Fiscais, no qual devem ser estabelecidas metas anuais para os próximos três exercícios relativas a

receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, e o Anexo de Riscos Fiscais, onde devem ser avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso de concretizem. Recentemente, a Emenda Constitucional nº 109, de 2021, denominada PEC Emergencial, adicionou mais uma função para a lei de diretrizes orçamentárias no texto da Constituição. De acordo com o novo texto constitucional (§2º do art. 165), a LDO também deverá estabelecer as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública.

A manifestação de diferentes interesses e a disputa política para apropriação dos recursos públicos ocorrem com maior intensidade durante a elaboração, a aprovação e a execução dos orçamentos anuais. Nessa disputa, os atores envolvidos atuam para ampliar os recursos destinados para determinadas políticas públicas, regiões ou grupos de interesse. A Constituição estabelece que estabelece que a Lei Orçamentária Anual – LOA compreenderá o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, e o orçamento da seguridade social.

Um das características desse processo se refere ao grau de centralização dos procedimentos orçamentários. As regras aprovadas podem estabelecer um rito totalmente descentralizado, denominado governança feudal (*Fiefdom Governance*), ou adotar uma das formas centralizar o processo orçamentário: a abordagem de delegação e a abordagem de contratos, também chamada de compromisso (Hallerberg, 2004; Hallerberg et al., 2007, 2009; von Hagen, 1992), com características específicas para as fases de elaboração, aprovação e execução do orçamento. Hallerberg (2004) e Raudla (2010) constataram ainda tipos mistos entre essas duas formas.

No caso brasileiro, a área econômica ainda possui significativo poder de decisão sobre a destinação dos recursos públicos na fase de elaboração da proposta orçamentária. A Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, que organizou e disciplinou os sistemas de planejamento e orçamento federal estabeleceu que os órgãos setoriais e específicos ficam sujeitos à orientação normativa e à supervisão técnica dos órgãos centrais dos sistemas. A preponderância do órgão central frente aos ministérios setoriais estaria alinhada à abordagem de delegação. Entretanto, tal poder é limitado pela rigidez do orçamento federal, considerando as vinculações orçamentárias, os limites mínimos estabelecidos para alguns setores e as despesas obrigatórias.

Na fase de aprovação, a Constituição de 1988 retomou a possibilidade da proposta orçamentária ser emendada, ainda que com restrições, durante a sua apreciação pelo parlamento. Assim, a centralização do processo orçamentário poderia ser considerada do tipo misto, visto que o poder do parlamento de corrigir a proposta orçamentária do governo poderia enquadrar a fase de aprovação do processo brasileiro na abordagem de contratos. Ocorre que nessa abordagem, a ênfase das correções realizadas pelo parlamento recai apenas na conformidade da proposta com as metas acordadas no início do processo orçamentário. Não parece ser assim o caso brasileiro, no qual a relevância das emendas parlamentares, sendo que as individuais e aquelas de bancada se tornaram de execução obrigatória, no total de despesas discricionárias do governo, e ainda as emendas de relator, ampliaram significativamente a participação do parlamento na alocação de recursos para as suas bases eleitorais e para políticas públicas específicas. Com isso, o parlamento aumentou também o seu poder na fase de execução do orçamento, reduzindo o poder da área econômica de monitorar rigorosamente a aplicação dos recursos e corrigir os desvios em relação ao planejado.

4.4 Órgãos independentes

A Instituição Fiscal Independente - IFI foi criada, no âmbito do Senado Federal, pela Resolução nº 46, de 1º de novembro de 2016, com a finalidade de divulgar as estimativas de

parâmetros e variáveis relevantes para a construção de cenários fiscais e orçamentários, analisar a aderência do desempenho de indicadores fiscais e orçamentários às metas definidas na legislação pertinente, mensurar o impacto de eventos fiscais relevantes, especialmente os decorrentes de decisões dos Poderes da República, incluindo os custos das políticas monetária, creditícia e cambial, e projetar a evolução de variáveis fiscais determinantes para o equilíbrio de longo prazo do setor público.

A proposta inicial, construída no âmbito do Senado Federal em junho de 2015 (Proposta de Emenda à Constituição nº 83, de 2015), por iniciativa do então Presidente Renan Calheiros, seria para alterar a Constituição Federal e criar a Autoridade Fiscal Independente – AFI no âmbito do Congresso Nacional. Apesar da proposta não atribuir qualquer poder normativo, de fiscalização, de supervisão, de punição ou de controle, a autoridade teria autonomia orçamentária e financeira e seu Diretor-Geral teria mandato fixo de quatro anos. Ou seja, o órgão seria apenas mais um provedor de informações e de análises em assuntos macroeconômicos, fiscais e orçamentários

A proposta recebeu 14 emendas, sendo que cinco delas foram acatadas total ou parcialmente pelo relator da matéria, senador José Serra. O parecer do senador alterava a denominação do órgão para Instituição Fiscal Independente, ajustava as competências, ampliava o mandato do diretor-geral para seis anos e previa um quadro inicial de 50 servidores, dos quais 60%, no mínimo, deveriam ser detentores de título de mestrado ou doutorado em áreas compatíveis com o desenvolvimento das atividades. O parecer foi aprovado na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal em setembro de 2015 e a votação da matéria no Plenário, em primeiro turno, ocorreu em outubro de 2015, na qual a proposição foi rejeitada. A proposta recebeu apenas 40 votos favoráveis, sendo que o mínimo necessário seria de 49 votos (três quintos dos senadores).

Em razão da rejeição da proposta, a mesa diretora do Senado Federal resolveu apresentar uma proposta de resolução (Projeto de Resolução do Senado nº 61, de 2015) para criar a instituição apenas no âmbito do Senado Federal. Assim, em que pese o avanço da ideia da implantação de um órgão independente, a IFI restrita a uma das casas do legislativo, que indica todos os integrantes do seu Conselho-Diretor, não pareceu seguir as melhores práticas internacionais. O art. 2º do Regulamento 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia, por exemplo, disciplina que os organismos independentes são aqueles estruturalmente independentes ou organismos dotados de autonomia funcional em relação às autoridades orçamentárias do Estado-Membro, relativamente aos quais a legislação nacional aplicável garante um grau elevado de autonomia funcional e de responsabilização. Além disso, apesar da publicação de análises e de relatórios sobre as finanças nacionais, a IFI não participa efetivamente do processo orçamentário.

4.5 Participação, transparência e *accountability*

A própria natureza pública do orçamento implica a existência de mecanismos de participação social, transparência orçamentária e *accountability*. O texto constitucional promulgado em 1988 exigiu a divulgação do Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO e ampliou a participação e o controle social por intermédio dos conselhos de políticas públicas e das conferências temáticas. Além disso, a Constituição Cidadã colocou o direito ao acesso a informações públicas no rol dos direitos fundamentais e a publicidade como um dos princípios a serem observados pela administração pública.

Com relação à transparência orçamentária, Abreu et al. (2015) argumentam que os princípios orçamentários da publicidade e da clareza são elementos básicos para o conceito. A Lei de Responsabilidade Fiscal ampliou a exigência de transparência ao definir que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ação planejada e transparente. Nesse sentido, para efeito da LRF, consideram-se instrumentos de transparência: os planos, as leis de diretrizes

orçamentárias e os orçamentos; a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e a sua versão simplificada; o Relatório de Gestão Fiscal e a sua versão simplificada; e as prestações de contas e o respectivo parecer prévio.

O direito fundamental de acesso à informação previsto na Constituição foi regulamentado pela Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, Lei de Acesso a Informações – LAI. Para assegurar o direito, a lei estabeleceu, como diretriz, que a administração pública deveria observar a publicidade como preceito geral e o sigilo como exceção e que a divulgação de informações de interesse público deveria ser realizada, independentemente de solicitação. Além de fomentar o desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública, os órgãos deveriam utilizar os meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação, propiciando amplo acesso e ampla divulgação das informações custodiadas no seu âmbito, desenvolvendo, assim, o controle social da administração pública.

O aumento da disponibilidade de informações orçamentárias nos principais portais do governo e o aperfeiçoamento de alguns instrumentos ao longo do processo orçamentário, fez com o que o Brasil aparecesse nas primeiras colocações no ranking do Índice do Orçamento Aberto. A pesquisa, realizada periodicamente pela *Internacional Budget Partnership – IBP*, avalia a disponibilidade pública de informação orçamentária e outras práticas de transparência do orçamento. Entretanto, a elevada disponibilidade de dados ainda não foi traduzida em maior clareza do tema para a sociedade em geral. Vários órgãos divulgam informações sobre a execução das despesas públicas principalmente, mas adotam conceitos distintos e visões diferentes sobre o mesmo fenômeno.

No caso brasileiro, a participação da sociedade civil nas discussões relacionadas às proposições em tramitação no parlamento foi estabelecida pela Constituição Federal de 1988. A LRF também incentiva a participação popular e exige a realização de audiências públicas, tanto durante a elaboração como no curso da discussão dos planos, da lei de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos. Na instrução de matérias legislativas, as audiências públicas têm como finalidade precípua ampliar o debate e a transparência da proposição em discussão, para que sejam exibidos os fundamentos da proposta e para que se ouça e se questione a possibilidade da proposição de outras formas (Figueiredo, 2015). Entretanto, a depender das negociações e dos acordos firmados no âmbito do parlamento, a participação da sociedade civil pode ser apenas protocolar na fase de discussão da proposição.

Considerações Finais

Este trabalho teve como objetivo caracterizar as dimensões da estrutura de governança orçamentária brasileira e identificar os principais avanços e lacunas na regulamentação do arcabouço concebido na Constituição de 1988. Como contribuição teórica para os estudos orçamentários, um modelo com cinco dimensões foi adaptado a partir de recomendações de organismos internacionais e estudos anteriores sobre o tema, compreendendo (i) regras fiscais numéricas, (ii) plurianualidade orçamentária, (iii) procedimentos orçamentários, (iv) órgãos independentes e (v) transparência, participação e *accountability*. A análise dessas dimensões aplicadas à estrutura de governança orçamentária vigente no país, ainda que de forma breve, mostrou avanços na regulamentação dos dispositivos constitucionais, mas também lacunas práticas e normativas em alguns componentes.

A primeira dimensão analisada diz respeito às regras fiscais numéricas que estabelecem restrições de longo prazo à política fiscal. No Brasil, as principais regras aplicáveis à União compreendem a regra de ouro, as metas de resultado primário, os limites para despesas com pessoal e o teto de gastos para as despesas primárias. O limite para a dívida pública da União ainda não foi regulamentado. Os resultados da análise empreendida mostram que o extenso leque de regras fiscais implementadas ampliou ainda mais a complexidade das finanças

nacionais, com um excesso de limites a serem observados para diversos conceitos da despesa pública, resultando em regras até contraditórias e com enorme dificuldade de acompanhamento de sua aplicação.

No médio prazo, a dimensão relacionada à plurianualidade orçamentária inclui a implementação de quadro orçamentários de médio prazo. Desde a promulgação da Constituição permanece a intenção de uma maior integração entre os instrumentos orçamentários implementados no país. Entretanto, o Plano Plurianual não conseguiu estabelecer efetivamente as diretrizes, os objetivos e as metas, conforme desejo dos constituintes, e orientar os orçamentos anuais no seu período de vigência. O Anexo de Política Fiscal, que integraria o plano, foi vetado na Lei de Responsabilidade Fiscal e, na prática, registrou-se a inexistência de integração e até de divergências entre os instrumentos apresentados e aprovados.

A dimensão que engloba os procedimentos orçamentários corresponde aos regulamentos que orientam a elaboração, a aprovação e a execução dos orçamentos anuais. A Constituição previu que uma lei complementar disporia sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais. Considerando que a nova lei de finanças públicas ainda não foi aprovada pelo Congresso Nacional, continua vigente a Lei nº 4.320, de 1964, para disciplinar os procedimentos de elaboração e execução dos orçamentos. Isso mostra que, apesar das inovações constitucionais, a base conceitual e a dinâmica de confeccionar e discutir o orçamento anual ainda é da década de 1960, com inclusão de novos conceitos e novas regras a cada exercício financeiro nas leis de diretrizes orçamentárias.

As autoridades fiscais independentes criadas devem ser avaliadas com base no papel que desempenham ao longo do ciclo de planejamento, aprovação e implementação dos instrumentos orçamentários. A Instituição Fiscal Independente - IFI foi criada, no âmbito do Senado Federal, pela Resolução nº 46, de 1º de novembro de 2016. A proposta inicial previa alterar a Constituição Federal e criar uma Autoridade Fiscal Independente no âmbito do Congresso Nacional. Entretanto, a proposição foi rejeitada no Plenário do Senado Federal. Assim, em que pese o avanço da ideia da implantação de um órgão independente, a IFI restrita a uma das casas do legislativo não pareceu seguir as melhores práticas internacionais.

Por fim, como se trata da gestão de recursos do público, o processo orçamentário exige mecanismos de transparência, participação e accountability, quinta e última dimensão de análise da estrutura de governança orçamentária. Quanto à transparência, apesar do país aparecer nas primeiras colocações no ranking do Índice do Orçamento Aberto, a elevada disponibilidade de dados orçamentários ainda não foi traduzida em maior clareza do tema para a sociedade em geral. Nesse ponto, não basta a publicidade dos instrumentos e das peças produzidas ao longo do ciclo orçamentário, o princípio da clareza deve ser concomitante aplicado expondo os critérios estabelecidos para a alocação dos recursos, a destinação dos recursos e os resultados alcançados com os programas executados pelo governo.

A participação da sociedade civil deve ser garantida em todas as fases do processo orçamentário. Também devem participar, considerando a dependência dos governos regionais e locais das transferências realizadas por repartição de receita por intermédio da arrecadação realizada pelo governo central, os representantes das demais unidades da federação. Além disso, os representantes eleitos e a burocracia devem prestar contas a respeito da aplicação dos recursos extraídos da sociedade e serem responsivos aos anseios dos cidadãos. Entretanto, o aumento recente do poder do parlamento no orçamento foi acompanhado por uma redução, concomitante, da participação da sociedade civil nesse processo.

A breve análise de cada uma das dimensões e das regras implementadas em cada uma delas pode ter limitado os resultados apresentados neste capítulo. Assim, pesquisas futuras podem utilizar o modelo sugerido neste estudo e analisar em profundidade a construção e a alteração do arranjo institucional de cada dimensão da estrutura de governança orçamentária,

considerando as regras, os regulamentos e as práticas vigentes no país. O papel desempenhado pelas leis de diretrizes orçamentárias, considerando o aumento de regras colocadas anualmente nesse normativo, também carece de mais estudos. Além disso, a estrutura de governança orçamentária de estados e municípios também pode ser investigada em futuras pesquisas, bem como a participação da sociedade civil na discussão das proposições que aprovaram o arcabouço normativo vigente.

Por fim, o modelo de avaliação da estrutura de governança orçamentária em cinco dimensões oferece ainda uma ferramenta para avaliação da integração do arcabouço normativo e elaboração de um Código de Finanças Públicas. A integração das regras fiscais de longo prazo com as diretrizes e quadros de médio prazo analisados na dimensão que se refere à plurianualidade orçamentária possibilitam aperfeiçoar os procedimentos para ampliar a efetividade das alocações nos orçamentos anuais. Isso requer a criação de órgãos independentes ou ajustar as competências de órgãos já existentes, como consultorias, secretarias e órgãos de controle, e fortalecer os mecanismos de transparência, participação social e *accountability*.

Referências

- Abreu, W., Gomes, R., & Alfinito, S. (2015). Transparência Fiscal Explica Desenvolvimento Social nos Estados Brasileiros? *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, 10(2), 54–69.
- Afonso, J. R. (2016). Uma História da Lei Brasileira de Responsabilidade Fiscal. *Direito Público*, 13. <https://portal.idp.emnuvens.com.br/direitopublico/article/view/2610>
- Agência Senado. (2021, December 8). Promulgada Emenda que muda correção do teto de gastos; precatórios vão à Câmara. *Agência Senado*.
- Alesina, A., Hausmann, R., Hommes, R., & Stein, E. (1999). Budget institutions and fiscal performance in Latin America. *Journal of Development Economics*, 59(2), 253–273. [https://doi.org/10.1016/S0304-3878\(99\)00012-7](https://doi.org/10.1016/S0304-3878(99)00012-7)
- Alesina, A., & Perotti, R. (1996). Fiscal Discipline and the Budget Process. *The American Economic Review*, 86(2), 401–407.
- Atkinson, M., Mou, H., & Bruce, P. (2016). Fiscal rules in the Canadian provinces: Abject failure or qualified success? *Canadian Public Administration*, 59(4), 495–515. <https://doi.org/10.1111/capa.12191>
- Bardin, L. (2010). *Análise de conteúdo*. Edições 70.
- Bijos, P. (2014). Governança orçamentária: uma relevante agenda em ascensão. *Orçamento Em Discussão*, 12, 1–44. <https://doi.org/10.1007/s12630-015-0460-6>
- Calmon, P. (2006). Orçamento Público no Brasil Democrático. In L. Avritzer & F. Anastasia (Eds.), *Reforma Política no Brasil* (pp. 207–211). Editora UFMG.
- Cavalcante, P., & Pires, R. (2018). Governança pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental. *Boletim de Análise Político-Institucional*, 19, 9–15.
- Couto, L., & Cardoso Jr., J. (2018). Governança orçamentária: transformações e lacunas nas práticas de planejamento e orçamento no Brasil. *Boletim de Análise Político-Institucional*, 19, 75–82.
- Damasceno, G., & Gomes, R. (2021). Factors in the choice of fiscal governance: A systematic literature review and future research agenda. *Financial Accountability & Management*. <https://doi.org/10.1111/faam.12311>
- Davoodi, H., Elger, P., Fotiou, A., Garcia-Macia, D., Lagerborg, A., Lam, R., & Pillai, S. (2022). *Fiscal Rules Dataset: 1985-2021*.
- Debrun, X., Moulin, L., Turrini, A., Ayuso-i-Casals, J., & Kumar, M. S. (2008). Tied to the mast? National fiscal rules in the European Union. *Economic Policy*, 23(54), 297–362. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0327.2008.00199.x>
- Duffy, B. (2008). Análise de evidências documentais. In J. Bell (Ed.), *Projeto de pesquisa:*

- guia para pesquisadores iniciantes em educação, saúde e ciências sociais* (4. ed., pp. 107–118). Artmed.
- European Commission. (2017). *European Semester Thematic Factsheet: National Fiscal Governance*.
- Figueiredo, L. (2015). Instrumentos da Administração Consensual. A Audiência Pública e sua finalidade. *Revista de Direito Administrativo*, 230, 237.
<https://doi.org/10.12660/rda.v230.2002.46344>
- Giosi, A., Testarmata, S., Brunelli, S., & Staglianò, B. (2014). The dimensions of fiscal governance as the cornerstone of public finance sustainability: A general framework. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 26(1), 94–139.
<https://doi.org/10.1108/JPBAFM-26-01-2014-B005>
- Guess, G., & LeLoup, L. (2010). *Comparative public budgeting: global perspectives on taxing and spending*. Sunypress.
- Hallerberg, M. (2004). *Domestic Budgets in a United Europe: Fiscal Governance from the End of Bretton Woods to EMU*. Cornell University Press.
- Hallerberg, M., Strauch, R., & von Hagen, J. (2007). The design of fiscal rules and forms of governance in European Union countries. *European Journal of Political Economy*, 23(2), 338–359. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2006.11.005>
- Hallerberg, M., Strauch, R., & von Hagen, J. (2009). *Fiscal governance in Europe*. Cambridge University Press.
- Levi-Faur, D. (2012). From “big government” to “big governance.” In D. Levi-Faur (Ed.), *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press.
- Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão - MP. (2000). *Gestão Fiscal Responsável: Cartilha sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal*.
- OCDE. (2015). *Recommendation of the Council on Budgetary Governance*.
<https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>
- Peters, G., & Pierre, J. (2016). *Comparative Governance: Rediscovering the Functional Dimension of Governing*. Cambridge University Press.
- Peters, G., Pierre, J., Sørensen, E., & Torfing, J. (2022). *A Research Agenda for Governance*. Edward Elgar Publishing.
- Pires, R., & Gomide, A. (2016). Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, 24(58), 121–143.
<https://doi.org/10.1590/1678-987316245806>
- Pontes, F. (2018). *Governança fiscal num contexto de elevada rigidez da despesa: uma análise da aderência do caso brasileiro aos padrões internacionais*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA.
- Raudla, R. (2010). The evolution of budgetary institutions in Estonia: A path full of puzzles? *Governance*, 23(3), 463–484. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2010.01490.x>
- Rezende, F., & Cunha, A. (2005). *Disciplina fiscal e qualidade do gasto público: fundamentos da reforma orçamentária*. FGV Editora.
- Richardson, R. (2012). *Pesquisa social: métodos e técnicas* (3. ed.). Atlas.
- TCU. (2014). *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública*. TCU.
- TCU. (2016). *Acórdão nº 948/2016*. Ministro José Múcio Monteiro. Sessão de 20/4/2016.
- von Hagen, J. (1992). *Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities* (No. 96; Economic Papers).
- Werneck, R. (2014). Consolidação da estabilização e reconstrução institucional, 1995-2002. In M. Abreu (Ed.), *A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil* (pp. 331–356). Elsevier.