

meramente autorizativa dos gastos, cuja execução se sujeita à ampla discricionariedade do Poder Executivo.

O orçamento impositivo vem valorizar a lei orçamentária, tem por finalidade conferir maior efetividade a seus dispositivos e, razão pela qual, devem ser apoiadas as ações no sentido de implementá-lo.

Por isso, é melhor olhar a restrição às emendas parlamentares não como uma medida casuística, que de fato aparenta ser, mas sim como uma medida excessivamente tímida para o que se espera, que é tornar a lei orçamentária uma norma de eficácia plena e de elevada credibilidade.

A PEC aprovada infelizmente não foi abrangente o bastante para fazer com o que o orçamento deixe de ser uma peça de ficção, como desejou a Senadora Ana Amélia ao tratar do tema.¹¹

Mas a nova redação dada à Constituição é um começo. Insuficiente para dar à lei orçamentária a credibilidade e segurança jurídica que se espera da lei mais importante depois da Constituição.

É necessário avançar ainda muito mais.

¹¹ O fim da ficção. *Folha de S.Paulo*, 10 de março de 2013.

CRISE ECONÔMICA PODE CRIAR “ORÇAMENTO RECURSO-ZERO”

Coluna publicada em 8.3.2016: <<https://www.conjur.com.br/2016-mar-08/contas-vista-crise-economica-criar-orcamento-recurso-zero>>

Voltou-se a falar no chamado “orçamento base-zero”, especialmente em razão da forte crise econômica, em que a escassez torna-se mais intensa, e exige-se a busca de soluções para melhor aproveitar os recursos públicos. O tema apareceu na mídia também por ter sido expressamente mencionado na proposta “Uma ponte para o futuro”,¹ apresentada pelo PMDB no final do ano passado, sendo interessantes e oportunas algumas considerações sobre essa técnica orçamentária pouco conhecida pelo público.

A ideia central da técnica do “orçamento base-zero” (OBZ) consiste em fazer com que, na elaboração da peça orçamentária, em que são definidas todas as ações governamentais e respectivos recursos que lhe serão destinados, cada item seja avaliado “a partir do zero”, analisando-se a respectiva oportunidade e conveniência de que sejam mantidos e qual a dotação que lhe será destinada. Contrapõe-se à técnica tradicional, largamente adotada e predominante do “orçamento incremental”, em que a elaboração do orçamento parte do que já está sendo feito, realizando-se ajustes no orçamento dos exercícios anteriores, ou seja, atua-se na margem, e não na base, de forma incremental.

Trata-se de técnica que aparece na evolução histórica dos orçamentos públicos, típica em épocas de necessidade de contenção de gastos, atribuindo-se sua origem ao governo americano, que a implantou no setor público no Estado da Geórgia, pelo então governador Jimmy Carter, em 1973, e posteriormente no governo federal, baseada na experiência desenvolvida pela empresa Texas Instruments.²

¹ Fundação Ulysses Guimarães – PMDB. *Uma ponte para o futuro*. Brasília, outubro de 2015, <www.pmdb.org.br>.

² PHYRR, Peter. The zero-base approach in government budgeting. LYDEN e MILLER, *Public Budgeting*, 1978, p. 253.

O orçamento base-zero surgiu a partir de recomendações sobre a qualidade do gasto público, uma preocupação que, como se pode facilmente constatar, não é exatamente nova. A preocupação em desenvolver sistemas de organização do orçamento que permitissem incluir informações não apenas sobre quais órgãos realizariam as despesas, mas o que seria feito com o dinheiro público, é ligada a esse propósito: fazer com que o orçamento público, este documento tão extenso e complexo, oferecesse mais informações sobre os objetivos, as funções e os programas a que se destinariam os escassos recursos públicos.

Desde a Comissão Hoover, criada pelo governo americano, a partir do final da década de 1940, a evolução do conceito de *performance budget* e a ideia de vincular as despesas ao desempenho fizeram com que se desenvolvessem técnicas voltadas a tornar as previsões orçamentárias menos burocráticas, associando-se os gastos ao planejamento e a metas de desempenho e resultado, quebrando a rotina de elaboração dos orçamentos e rompendo a tendência incremental.

Neste contexto, o orçamento base-zero pretendeu estimular a revisão contínua dos programas e a criatividade dos gestores públicos, com a criação de novas ações governamentais e a eliminação de gastos desnecessários e anacrônicos, bem como a permanência dos programas no orçamento seguinte, além de facilitar a realocação das despesas ano a ano.

Essa técnica tem o mérito de tentar evitar uma série de distorções causadas pela elaboração orçamentária na forma incremental, entre as quais se destaca a permanência de gastos desnecessários. Insere-se no contexto de uma das muitas ferramentas desenvolvidas para permitir que os resultados fossem avaliados e que se abandonasse a inércia característica de determinados modelos orçamentários em que programas antigos se acumulam uns sobre os outros e nunca são reavaliados.

Visa, por fim, ao que o economista Delfim Netto recentemente apelidou de “orçamento geológico”: “O orçamento (...) têm caráter geológico. A condição suficiente para um programa estar no orçamento de 2015 é que tenha estado no orçamento de 2014 e, para ter estado no de 2014, é porque já estava em 2013... E, assim, por uma indução regressiva, qualquer programa – seguramente sem qualquer avaliação de sua eficácia – terá permanecido (...) A geologia corre por conta dos ‘programas’ que se acumulam em camadas. Nunca terminam. Vão se somando uns sobre os outros adquirindo, quando preciso, novos nomes ‘fantasia’”.³

³ DELFIM NETTO, Antonio. Por que não começar do começo em 2017? *Valor Econômico*, 12 de maio de 2015.

Programas que já não são adequados, cuja qualidade e efetividade não são boas, e mantêm-se em razão do “piloto automático”, estão presentes em todos os orçamentos, e foram reconhecidos pelo recém-empossado Ministro do Planejamento em pronunciamento recente.⁴ Uma análise criteriosa dos orçamentos das três esferas de governo levará “à conclusão de que há incontáveis dispêndios, programas e ações injustificáveis que se perpetuam por inércia sem que sejam questionados em termos de eficácia e eficiência”, e, se fossem reavaliados, “muitos seriam eliminados ou redimensionados, e suas dotações canalizadas para promover o equilíbrio fiscal, custear outras despesas ou reduzir a dívida pública”.⁵

Outra distorção causada pelo orçamento incrementalivo aparece nas despesas de final de exercício, já tratadas nesta coluna [*Natal é tempo de correr com a execução orçamentária*, nesta edição, p. 211-214]. Com a tendência de manutenção dos programas, ações e respectivas dotações, os gestores públicos esforçam-se para “esgotar” os recursos previstos em cada uma delas, ao observar que o final do ano está chegando e os valores ainda não foram gastos, evitando que, no exercício subsequente, sejam reduzidas ou extintas, ante a inércia decorrente da técnica incrementaliva. O que, evidentemente, acaba gerando gastos desnecessários, voltados única e exclusivamente para manter o orçamento tal como está.

É importante ressaltar, ao contrário do que tem sido propagado, que a ferramenta do orçamento base-zero não está necessariamente relacionada ao fim das vinculações,⁶ sendo possível a convivência de ambas. Embora as vinculações orçamentárias tenham características que aproximem muito algumas deficiências por ela provocadas das que ocorrem em razão do orçamento incrementalivo, por garantirem recursos para determinadas áreas independentemente de reavaliação da permanência dos motivos que a justifiquem, ambas não se excluem. Veja-se, por exemplo, o caso das despesas mínimas obrigatórias para a área da educação, previstas em nossa Constituição. O fato de se assegurar este gasto mínimo em educação, que tem se mostrado fundamental como garantia financeira a respaldar a implementa-

⁴ “Temos hoje um conjunto de políticas que são implementadas, mas a avaliação da qualidade e efetividade ainda não é boa (...) Eu preciso sistematicamente, ano a ano, avaliar se determinado programa social, se determinado investimento deve ou não continuar” (Valdir Simão, na *Folha de S.Paulo*, editorial “A vez do Social”, publicado em 2 de fevereiro de 2016). No mesmo sentido a entrevista publicada na mesma data com o título “Programas sociais têm de sair do ‘piloto automático’, afirma ministro”.

⁵ CINTRA, Marcos. Por que não se consegue cortar gastos. *Folha de S.Paulo*, em 4 de janeiro de 2016.

⁶ Que já foram objeto de referência neste capítulo, especialmente em *Vinculações não são a panaceia dos problemas*, nesta edição, p. 207-210.