

## Onze Princípios da Boa Prática Orçamentária e a LOA 2010

Rubens Penha Cysne

25/10/2009

Um orçamento público ideal do ponto de vista macroeconômico deveria satisfazer a pelo menos dez princípios: i) seria facilmente legível e inteligível, seja por leigos ou doutos; ii) proveria logo ao seu início um detalhamento da renda líquida do governo (excesso de impostos diretos, indiretos e outras receitas correntes sobre subsídios e transferências), da poupança pública (excesso da renda líquida do governo sobre os seus gastos de consumo) e do déficit público (excesso dos investimentos públicos sobre a poupança pública); iii) basear-se-ia no regime contábil de competência (fato contábil coincidindo com fato gerador) e não de caixa (fato contábil coincidindo com desembolso efetivo); iv) proveria análises estatísticas (intervalos de confiança) das trajetórias de receitas e despesas para o ano vindouro e para alguns anos à frente; v) proveria todas as estatísticas acima, alternativamente, também corrigidas pelo ciclo econômico; vi) proveria todas as estatísticas acima, alternativamente, utilizando-se juros reais ao invés de nominais;

Mais ainda; vii) seria universal no que diz respeito às operações com recursos públicos, nenhuma renúncia fiscal ou subsídio implícito excluindo-se do mesmo; viii) detalharia em anexo análises de impacto ou retorno social de diferentes projetos de investimento, contrapondo-os e comparando-os em sua relevância e pertinência; ix) ao invés de engessado por despesas obrigatórias e vinculações decididas no passado, teria pelo menos 35% (média da OECD) de seu total de gastos efetivamente decididos pela legislatura vigente; x) para satisfazer ao item anterior de forma continuada no tempo proveria sugestões redigidas sob a forma de projetos de lei sobre como reduzir, quando necessário, as despesas obrigatórias determinadas pela legislação extra-orçamentária; xi) ao invés de autorizativo, abrindo a possibilidade de contingenciamentos, seria mandatório, modificações posteriores de despesas, quando necessárias, sendo feitas ex-ante pelo veto presidencial ou, complementarmente, de forma acordada com a Comissão de Orçamento do Legislativo.

Ainda que tenha melhorado em alguns aspectos nos últimos anos, é forçoso admitir que a Lei Orçamentária Anual (LOA) não atende de forma satisfatória a nenhum dos princípios acima. Alguns deles relatam, na verdade, refinamentos seguidos por pouquíssimos países, caso no qual configura-se no Brasil apenas uma defasagem relativamente a uma estrutura ideal mas difícil de alcançar (por exemplo, a contabilidade por competência). Outros princípios, contudo, são de prática generalizada, caso no qual sua não consecução no Brasil sugere a necessidade de imediata revisão procedimental.

A reprovação no item (i) não deixa margem a dúvidas. Primeiro, a elaboração da LOA é determinada por um conjunto demasiado amplo e disperso de normas (parte das quais estabelecida na Constituição; parte na Lei de Responsabilidade Fiscal; parte na Lei de Diretrizes Orçamentárias e a parte restante em um emaranhado de normas e leis determinando vinculações e obrigatoriedade de despesas<sup>1</sup>). Relativamente a 2010, sua forma de apresentação consta de um texto de Projeto e seis anexos. Seis volumes compilam o Projeto de Lei como um todo (o de I a V, o IV dividindo-se em duas partes), não se podendo estabelecer que se prima pela concisão.

---

<sup>1</sup> Nos termos do artigo 165 da Constituição e da Lei Complementar 101/2000, a determinação dos parâmetros que norteiam a Lei Orçamentária Anual (LOA) tem início quando da publicação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) no Diário Oficial da União. No que diz respeito especificamente à LOA 2010, isto se deu em 13/08/2009.

Mais nocivo à leitura e compreensão do que os fatos supracitados, entretanto, talvez seja a sua não adequação a uma leitura macroeconômica tradicional. O ideal seria, sob este prisma (como descrito no item (ii) acima, também não satisfeito), iniciar com um detalhamento dos principais agregados da conta corrente da administração pública, aí incluídos principalmente a poupança e o déficit previstos para o exercício (ambos calculados alternativamente com juros nominais, reais e sem a inclusão da conta de juros).

Ao invés disto misturam-se, logo ao início da redação do Projeto de Lei para 2010 (bem como das LOAs aprovadas em passado recente) dados da conta corrente e da conta de capital. Isto se dá, por exemplo, nos artigos 1, 2 e 3 do Capítulo I, ao somarem-se receitas (despesas) de custeio a receitas (despesas) associadas à emissão de novos títulos públicos. Chega-se a uma cifra da ordem de R\$ 1,74 trilhões de reais (algo em torno de 52% do PIB, caracterizada como total de receitas no artigo 2 e como total de despesas no artigo 3), número desprovido de qualquer significado macroeconômico.

Informa-se relativamente às receitas, por exemplo, que deste total algo em torno de R\$ 729 bilhões correspondem ao orçamento fiscal e R\$ 421 bilhões correspondem ao orçamento da seguridade social, o restante caracterizando-se como refinanciamento da dívida pública federal. A partição difere levemente no tocante às despesas, em função de uma transferência do orçamento fiscal para o orçamento da seguridade. Mas, como no caso das receitas, permanece a soma não informacional de recursos da conta corrente com recursos da conta de capital.

Um pouco mais benevolente com a perspectiva macroeconômica são os “Quadros Orçamentários Consolidados” apresentados na segunda parte do Volume I. Na seção “Receita e Despesa dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social segundo Categorias Econômicas”, onde em particular se consolidam o Orçamento Fiscal e o orçamento da Seguridade Social, apresenta-se o total das receitas correntes, o total das despesas correntes, e o superávit da conta corrente. Tal superávit, mostrado no Quadro IC, equivale à poupança pública da esfera federal (com valor aproximado de R\$ 28,5 bilhões, ou 0,86% do PIB, previsto para 2010). Se discriminados neste ponto os subsídios e as transferências, poder-se-ia passar com clareza da renda bruta para a renda líquida do governo. Infelizmente isto não ocorre.

Um outro exemplo onde o orçamento poderia ser mais claro e direto diz respeito ao cálculo do superávit primário e a sua meta.

A LDO 2009/2010 fixa a meta de superávit primário do orçamento fiscal, da seguridade social e do chamado “Programa de Dispêndios Globais”, em 3,30% do PIB. Duas observações posteriores, entretanto, afastam esta estatística do seu significado macroeconômico usual. Primeiro, deixam-se de fora, arbitrariamente, as empresas do grupo Petrobrás. Segundo, estabelece-se que o superávit poderá ser reduzido em um total de R\$ 22,5 bilhões (além do excesso relativamente à meta de superávit primário apurado no exercício de 2009) para fazer frente às despesas do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

Macroeconomicamente, define-se como governo o que é controlável pela administração pública das três esferas, o que inclui as empresas de economia mista nas quais a União detenha a maioria do capital social com direito a voto. Sob este prisma, não há razão para a exclusão das empresas do grupo Petrobrás no cálculo do superávit fiscal.

Por outro lado, a redução do superávit pelos gastos com o PAC reflete uma versão fiscal do que em economia se costuma chamar “*Real Bills Doctrine*”. No caso, de que despesas com investimentos não precisam ser consideradas no cálculo do superávit ou déficit fiscal porque,

gerando capacidade produtiva, não causariam inflação. Embora evidentemente faça sentido a diferenciação entre despesas correntes e de investimento do ponto de vista da formação de capital e do crescimento econômico, o mesmo não ocorre quando o foco é apenas de curto prazo, restrito à geração de demanda agregada e a seus efeitos sobre a inflação.

Ao invés de deixar as empresas do grupo de Petrobrás de fora do cálculo do déficit primário e fixar uma meta modificável em função do volume de recursos a ser gasto no PAC, mais adequado, legível e inteligível seria simplesmente anunciar uma meta mais modesta de superávit primário, mantendo inalterada sua metodologia de cálculo.

Os itens (iii), (iv), (v) e (vi) são refinamentos ausentes mesmo em vários países industrializados, sendo temporariamente aceitável a sua não consecução (ainda que não a falta de projetos objetivando a preparação de caminhos em sua direção).

Um exemplo da não universalidade orçamentária (item vii) é dado pela falta de estimativa dos subsídios implícitos que fazem parte do crédito provido pelo sistema que administra os recursos do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador). O item viii requer avaliações das despesas públicas não apenas do ponto de vista legal, como faz o TCU, mas também do estudo de impacto social de projetos alternativos.

Por exemplo, com a criminalidade tão fortemente impactando a vida das pessoas, faria ou não sentido realocarem-se (com o fim de combater à mesma) parte dos recursos destinados a despesas obrigatórias listados no Anexo V da LDO? A não existência de sugestões neste sentido (reduções das despesas obrigatórias para abrir espaço para uma maior discricionariedade ano a ano na prática orçamentária, a exemplo do que se faz nos Estados Unidos com as *Reconciliation Bills*) reflete a não consecução também do item (x).

Sobre o item (ix) cabe notar um pequeno avanço. A LDO já distingue as despesas (ainda que de forma questionável em vários casos) como obrigatórias ou discricionárias. Historicamente, tal tipo de classificação teve origem no Plano Gramm-Rudman, efetuado nos Estados Unidos em meados dos anos 80. Tal distinção é importante para deixar claro o espaço efetivamente existente para a prática orçamentária de cada legislatura. Na preparação da LOA 2010 a classificação das despesas obrigatórias se delimita na Seção I do Anexo V da respectiva LDO. Além das rubricas de Pessoal e Encargos Sociais e do Serviço da dívida, classificam-se desta forma várias outras categorias de despesas determinadas por legislação extra-orçamentária.

O item (xi), ponto já analisado por este autor em outros artigos nesta Conjuntura Econômica, configura uma clara exceção do Brasil em relação ao resto do mundo. Principalmente devido ao caráter de variável de controle político que muitas vezes se dá ao contingenciamento<sup>2</sup>.

**Rubens Penha Cysne** (<http://www.epge.fgv.br/users/rubens/>) é professor da EPGE/FGV

---

<sup>2</sup> Alston, L.J. and B. Mueller. 2006. "Pork for Policy: Executive and Legislative Exchange in Brazil" The Journal of Law Economics and Organization.