

# Princípios da boa prática orçamentária

## Rubens Penha Cysne

---

Um orçamento público ideal do ponto de vista macroeconômico deveria satisfazer pelo menos 11 princípios:

- 1 — seria facilmente legível e inteligível, seja por leigos ou doutos;
- 2 — 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);
- 3 — basear-se-ia no regime contábil de competência (fato contábil coincidindo com fato gerador) e não de caixa (fato contábil coincidindo com desembolso efetivo);
- 4 — proveria análises estatísticas (intervalos de confiança) das trajetórias de receitas e despesas para o ano vindouro e para alguns anos à frente;
- 5 — proveria todas as estatísticas acima, alternativamente, também corrigidas pelo ciclo econômico;
- 6 — proveria todas as estatísticas acima, alternativamente, utilizando-se juros reais ao invés de nominais;
- 7 — seria universal no que diz respeito às operações com recursos públicos, nenhuma renúncia fiscal ou subsídio implícito excluindo-se do mesmo;
- 8 — detalharia em anexo análises de impacto ou retorno social de diferentes projetos de investimento, contrapondo-os e comparando-os em sua relevância e pertinência;
- 9 — 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;
- 10 — 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; e
- 11 — ao invés de autorizativo, abrindo a possibilidade de contingenciamentos, seria mandatário, 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.

### **Desacordo**

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 um 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 [LDO] e o 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.

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 dois 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).

### **Embaralhar**

Ao invés disto misturam-se, logo ao início da redação do Projeto de Lei para 2010 (bem como das LOAs aprovadas

Em termos  
macroeconômicos,  
o orçamento  
público deveria  
ser facilmente  
legível e  
inteligível, seja  
por leigos ou  
doutos

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 trilhão (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 ao orçamento da seguridade social, o restante caracterizando-se como refinanciamento da dívida pública federal. A partição difere levemente no tocante às

## A elaboração da LOA é determinada por um conjunto demasiado amplo e disperso de normas, parte das quais fixadas na Constituição

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.

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 Petrobras. 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 Petrobras no cálculo do superávit fiscal.

### PAC

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 Petrobras 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 três, quatro, cinco e seis 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 sete) é dado pela falta de estimativa dos subsídios implícitos que fazem parte do crédito provido pelo sistema que administra os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). O item oito requer avaliações das despesas públicas não apenas do ponto de vista legal, como faz o Tribunal de Contas da União (TCU), mas também do estudo de impacto social de projetos alternativos.

Com a criminalidade tão fortemente impactando a vida das pessoas, por exemplo, faria ou não sentido realocarem-se (com o fim de combate 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 dez.

## Melhoria

Sobre o item nove 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 1980. Tal distinção é importante para deixar claro o espaço efetivamente existente à 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.

## A LDO já distingue as despesas, ainda que de forma questionável em vários casos, como obrigatórias ou discricionárias

O item 11, ponto já analisado por este autor em outros artigos nesta *Conjuntura Econômica*, configura uma clara exceção do Brasil em relação aos demais países do mundo. Principalmente devido ao caráter de variável de controle político que muitas vezes se dá ao contingenciamento.<sup>2</sup> 

---

Rubens Penha Cysne é professor da Escola de Pós-Graduação em Economia da FGV (<http://www.epge.fgv.br/users/rubens/>)

---

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

<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*.