

Algumas Reflexões Sobre a Reforma Orçamentária

Rubens Penha Cysne

Encontra-se desde 03/12/09, na CAE - Comissão de Assuntos Econômicos do Senado, o substitutivo apresentado pelo Senador Artur Virgílio a dois projetos de Lei Complementar à Constituição tratando sobre finanças públicas e reforma do processo orçamentário. Para relator do mesmo na CAE foi designado o Senador Francisco Dornelles. Tais projetos, de número 229/2009 e 248/2009, foram outrora apresentados, respectivamente, pelo Senador Tasso Jereissati e Renato Casagrande.

Na ausência de tal regulação, a Lei 4320/64, com seus quarenta e cinco anos de vigência, tem provido parte das normas gerais para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União. A parte não coberta por tal Lei, majoritariamente fruto das modificações processuais introduzidas após 1988, tem sido complementada, em certo dissenso com o que se previra na Constituição, pela redação das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) anuais. O objetivo da nova Lei Complementar é suprir esta lacuna, em particular dando também mais efetividade ao Plano Plurianual (PPA).

Após introduzida a nova lei complementar, seja em sua redação atual ou com modificações, o entendimento (apenas) do processo de preparação da LOA (Lei Orçamentária Anual) demandará a leitura, além do que dispõe a Constituição de 1988 e os vários decretos que dispõe sobre o assunto (29 nos últimos nove anos), de mais quatro peças legais: a nova Lei (apelidada de "Lei de Responsabilidade Orçamentária e Qualidade Fiscal"), a LRF, a LDO e o PPA. Tal conjunto comporá um total de 397 páginas e 369 artigos¹.

Processo orçamentário temporariamente à parte, sabe-se que o Direito brasileiro tende a ser fraco na consecução de punição e demasiado detalhado nas normas, quando o ideal seria exatamente o contrário, forte na punição e conciso e claro nas normas. Detalhamento exagerado do processo normativo gera altos custos de monitoramento e baixo retorno na adesão à norma social. Ele visa a forçar a adoção do que na maior parte dos casos dever-se-ia conseguir pela simples aplicação de bom senso. Objetivando combater (ou compensar) a impunidade, o excesso de normas e instruções cria um emaranhado jurídico que acaba por fomentá-la. A lei fraca, como se sabe, enfraquece a lei forte.

De certa forma, tal tendência do nosso Direito se aplica também a alguns pontos da nossa legislação orçamentária. Em virtude disto não se pode concluir, como se gostaria, que o orçamento da União (LOA), resultado de complicadas normas expressas em quatro diferentes leis e inúmeros Decretos, seja de fácil entendimento pelo cidadão comum. Isto evidentemente mina a representatividade democrática.

¹ No tocante às páginas, são 80 da nova lei, 8 do PPA, 29 da LRF e 280 da LDO. No que diz respeito aos artigos, são 138 do projeto substitutivo, 26 do PPA, 75 da LRF e 130 da LDO. Usamos aqui a LDO 2009/2010 a título de referência. Do total de suas 280 páginas, 76 compõem o texto da lei e as demais 204 seus seis anexos.

O problema, evidentemente, não decorre da louvável iniciativa de alguns senadores de tentar preencher algumas lacunas da legislação orçamentária. Mas sim do complicado arcabouço que se gerou a partir da Constituição de 1988.

O projeto de lei em trâmite no senado tem com certeza vários pontos positivos. Por exemplo, a tentativa de prover com razoável grau de certeza os recursos futuros para a garantia de consecução dos investimentos de longo prazo; e de regular a constituição de fundos públicos². Mas o que se precisa efetivamente em termos de reforma orçamentária é algo muito mais amplo. Na ausência da devida abrangência reformista, mesmo medidas aparentemente apontando na direção ortodoxa (e, a princípio, positiva) podem gerar mais malefícios do que benefícios.

O arcabouço atual (PPA, LDO, LOA, LRF), incluindo ou não a nova lei, detalha muito e decide pouco. Decide efetivamente sobre parcela minúscula dos gastos federais. Além disto, ele congelou aflições existentes ao final dos anos 80, quando a inflação era um dos principais problemas nacionais. Sem perder o que foi conquistado, é preciso agora mirar também a defesa do contribuinte e a eficiência alocativa da economia como um todo.

As reflexões a seguir complementam idéias gerais sobre o assunto explicitadas em artigo anterior ("Princípios da Boa Prática Orçamentária") publicado no número de Novembro de 2009 desta Revista.

Primeiro, é preciso que o país (leia-se, o processo orçamentário) se convença de que não se rege por um sistema parlamentarista, mas sim por um presidencialismo democrático.

Por ser presidencialista, a discussão e aprovação do orçamento requer um real (e não apenas superficial) embate entre o Legislativo e o Executivo. Por ser democrático, espera-se que neste processo um Poder não domine o outro.

À reforma orçamentária deve-se necessariamente acoplar (ou fazer anteceder) uma reforma política que torne a condução de política econômica viável com base apenas nas variáveis clássicas de barganha entre Poderes. Dentre estas se inclui, por exemplo, o veto parcial usualmente facultado a Executivos. Mas não o contingenciamento ou o excesso de Medidas Provisórias. A literatura sobre o assunto sugere o voto distrital ou (numa transição) distrital misto como alternativa a ser considerada.

Segunda reflexão, a despeito do que propõe o artigo 5º do substitutivo, é preciso simplificar toda a legislação que dispõe sobre o orçamento. Relatórios simplificados de tradução da LOA para o cidadão comum mostrarão apenas a ponta visível do *iceberg*. Com toda certeza, não tornarão o intrincado processo orçamentário acessível e objeto do desejado escrutínio individual sobre a alocação de recursos públicos.

O ideal seria apenas uma Lei Complementar à Constituição detalhando os procedimentos cabíveis. A integração da LRF com a nova lei complementar poderia ser usada, sem prejuízo dos progressos introduzidos pela LRF, e conjuntamente a uma emenda constitucional, para extinguir a LDO e a necessidade de regulação do PPA.

² Há também idéias no Substitutivo que podem ser melhor elaboradas, como por exemplo aquelas que se expressam no Artigo 37º § 1º, sobre o processo de estimação e aprovação do número relativo às receitas tributárias. Neste caso, um pouco de aprendizado como sistema descentralizado alemão seria profícuo.

Fatos relevantes que se dispõem na LDO podem perfeitamente ser dispostos na LOA. A função de planejamento do PPA, por outro lado, como se quer na prática passível de revisão ano a ano, poderia perfeitamente ser substituída por um Anexo plurianual da nova LOA.

Terceira reflexão, com o risco de propor algo historicamente inusitado no Brasil, é preciso zelar pela efetiva independência entre os Poderes. Para isto seria necessário: i) a eliminação da possibilidade da utilização unilateral de contingenciamento, principalmente quando empregado como variável de barganha política e; ii) a elevação gradual da razão entre as despesas discricionárias (aquelas que realmente se decidem no contexto orçamentário) e as despesas continuadas (aquelas primariamente determinadas por legislação extra-orçamentária).

Com respeito à finalização dos contingenciamentos unilaterais (anunciada com devida antecedência), pode-se tomar como exemplo a promulgação do *Anti-impoundment Act* (Ato Contra o Contingenciamento) ocorrida nos Estados Unidos em 1974, pouco antes do impeachment de Richard Nixon. Relativamente ao aumento de espaço para despesas discricionárias, uma razão entre estas e as despesas continuadas da ordem de 35 para 65, próximo à média da OCDE e ao que se observa também nos Estados Unidos, poderia servir como meta de longo prazo.

O caminho neste sentido requer um Congresso com maior responsabilidade no que diz respeito à iniciativa na proposição de leis que reduzam gastos (em geral, no contexto de reformas amplas). É de se esperar que, ao longo do tempo, em contraposição a direitos e deveres mais amplos, sejam atraídos para o Legislativo representantes em grau crescente de preparação técnica e cívica.

Embora sem menção direta a números e cifras, o que aqui se dispõe implica ao Legislativo federal um papel muito mais relevante e decisório à nação do que a "alocação exclusiva pelo Congresso Nacional" de R\$ 2,07 bilhões (não contingenciáveis) a que faz menção o artigo 43º do Substitutivo³.

De forma mais objetiva, é preciso instaurar no Congresso a rotina de proposição das "leis de ajuste". Tratar-se-iam, estas, de projetos de leis apensados ao orçamento propondo redução de despesas continuadas sempre estas reduzissem em demasia o espaço para as despesas discricionárias. Exemplo (ainda que não perfeito) neste sentido é dado nos Estados Unidos pelas "*Reconciliation Bills*".

Quarta reflexão, é preciso remover de todas as normas orçamentárias escritas após a Constituição de 1988 a idéia implícita de que novas despesas são sempre permissíveis (ou desejadas) se novas receitas se materializarem no curso do exercício contábil.

É extensa a lista dos possíveis exemplos onde o foco orçamentário é apenas no déficit, quando o adequado seria incluir também (e primariamente) controles relativos à qualidade e ao montante total da despesa. É desta forma que se privilegia ao mesmo tempo a produtividade, o crescimento e a proteção ao contribuinte.

³ O valor de R\$ 2,07 bilhões corresponde aos 0,5% da Receita Líquida da União previstos no artigo 43º do Substitutivo. O cálculo tomou como base a receita líquida de R\$ 414 bilhões prevista para 2009. O artigo 68º do Substitutivo impede o contingenciamento destes recursos.

No espaço temporal de um ano civil, prazo usualmente coberto por orçamentos públicos, receitas não devem constituir condição nem suficiente nem necessária para a efetivação de despesas. Novas despesas públicas devem ser feitas com base em necessidades prioritárias decorrentes de planejamento plurianual, com programas previamente discutidos e avaliados. Se não houver receita suficiente, emite-se temporariamente dívida pública (que existe para isto).

Para se controlarem possíveis endividamentos excessivos deve haver mecanismos institucionais que impliquem parcimônia ao longo dos anos, o está longe de implicar a contagem de centavos ao longo do ano civil. A esdrúxula *lei de Say* orçamentária (receita cria despesa) consagrada como princípio válido em várias passagens da legislação atual tende a ser a negação da poupança pública e da utilização do endividamento do governo como variável de política anticíclica.

O que a receita adicional deve criar é apenas maior liberdade de planejamento. Em particular, se e quando for o caso, do planejamento de uma devolução de tais recursos ao contribuinte pela redução de impostos.

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