

# Algumas reflexões sobre a reforma orçamentária

## Rubens Penha Cysne

---

Desde 3 de dezembro de 2009, encontra-se na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado o substitutivo apresentado pelo senador Arthur Virgílio (PSDB-AM) a dois projetos de Lei Complementar à Constituição, tratando sobre finanças públicas e reforma do processo orçamentário. Para relator na CAE foi designado o senador Francisco Dornelles (PP-RJ). Tais projetos, números 229/2009 e 248/2009, foram outrora apresentados, respectivamente, pelos senadores Tasso Jereissati (PSDB-CE) e Renato Casagrande (PSB-ES).

Na ausência de tal regulação, a Lei 4320/64, com seus 45 anos de vigência, tem provido parte das normas gerais para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União. A parte não coberta pela 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).

Depois de sancionada a nova lei complementar, seja em sua redação atual ou com modificações, o entendimento (apenas) do processo de preparação da Lei Orçamentária Anual (LOA) demandará a leitura, além do que dispõe a Constituição de 1988 e os vários decretos que tratam do 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 artigos.<sup>1</sup>

## Punição

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

# A discussão e aprovação do orçamento requer um real (e não apenas superficial) embate entre o Legislativo e o Executivo

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.

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 públicos.<sup>2</sup> 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 1980, 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 ideias gerais sobre o assunto explicitadas no artigo “Princípios da boa prática orçamentária”, publicado em novembro de 2009 nesta revista.

## Embate

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 ao Executivo. 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.

Segundo, 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. 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.

A terceira reflexão considera que, com o risco de propor algo historicamente inusitado no Brasil, é preciso zelar pela efetiva independência entre os Poderes. Para isto seria necessário: a eliminação da possibilidade da utilização unilateral de contingenciamento, principalmente quando empregado como variável de barganha política; e 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).

### Exemplo

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) 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 repre-

## Novas despesas públicas devem ser feitas com base em necessidades prioritárias decorrentes de planejamento plurianual

sentantes 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 Substitutivo.<sup>3</sup>

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 quando 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 ideia 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. Desta forma, privilegia-se ao mesmo tempo a produtividade, o crescimento e a proteção ao contribuinte.

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

---

<sup>1</sup>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.

<sup>2</sup>Há também ideias no Substitutivo que podem ser mais bem elaboradas, como 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.

<sup>3</sup>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.



# CONJUNTURA ECONÔMICA

**Central de atendimento ao assinante**

[conjunturaeconomica@fgv.br](mailto:conjunturaeconomica@fgv.br)

08000 25-7788