

# O novo ponto de mira das leis orçamentárias



**Rubens Penha Cysne**

*Professor da Escola de Pós-Graduação em Economia da FGV*

O modelo orçamentário gerado pela Constituição de 1988 (artigos 165 a 169), dado por uma tríade de Leis Ordinárias, a saber, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA), além da subsequente Lei Complementar de Responsabilidade Fiscal (LRF), de maio de 2000, trouxe vários pontos bastante positivos no processo orçamentário público. Em particular, esta legislação foi bem-sucedida naquele que representava o seu principal objetivo: equilíbrio entre receitas e despesas. Sobre tal êxito, traduzindo uma preocupação que de certa forma congela um momento histórico brasileiro, iniciado nos anos de 1980, de combate à inflação, não restam dúvidas.

A introdução da idéia de que déficit público é uma variável crucial do ponto de vista macroeconômico, devidamente sedimentada por este conjunto de leis, por incrível que possa parecer aos olhos de hoje, não veio de graça para o país. Atravessou-se uma verdadeira barafunda legislativa na área econômica, entre 1986 e 1994, para que alguns formuladores de política econômica se conscientizassem da importância de se contraporem às devidas receitas tributárias às despesas fiscais.

Ocorre, entretanto, que hoje o problema não é mais a inflação, mas sim o baixo crescimento. Isto posto, há necessidade de adicionar a este receituário legislativo (sem descuidar dos progressos já obtidos)

um foco maior em cada um dos lados da equação do déficit: o das despesas e o dos tributos.

Há o inseparável problema de garantir espaço nos gastos totais, tanto do setor público quanto privado, para a formação de capital, seja físico ou humano. Neste sentido, microeconômico, de crescimento, de assegurar uma parte razoável do presente para o futuro, de manter reduzido o tamanho do setor público, de dar a devida atenção ao contribuinte, há ainda muito a se fazer.

**Carga tributária** — Se isto se deu devido à redação destas leis, ou devido à leitura que se fez das mesmas, é questão em aberto, que não pretendemos abordar aqui. O problema crucial é que elas têm implicado um controle de despesa apenas com base no montante esperado de receita, e não também com um olho devidamente atento à necessidade de reduzir

a asfixia do setor privado face à elevada carga tributária. Privilegiou-se, nesta primeira fase, fundamentalmente o equilíbrio contábil. Não se encontra a preocupação com o contribuinte inerente a uma economia que deseja investimentos privados competitivos com o resto do mundo

Em vários pontos da atual legislação observa-se a idéia subliminar de que a despesa pública é permissível, desde que coberta por receitas tributárias. Para começar, este é o caso de todas as despesas vinculadas, que podem ter qualquer montante, contanto que proporcionais às respectivas receitas. Segundo exemplo, o parágrafo 3 do artigo 166 da Constituição permite emendas parlamentares que onerem a despesa, contanto que fique comprovado que houve erro (para menos) na previsão de receitas. Terceiro exemplo, na LRF, exceto nos controles relativos a anos de eleição, os limites são sempre colocados para endividamentos ou déficits, mas não para as despesas. Quarto, também na LRF, os limites estipulados para a contratação de pessoal baseiam-se apenas nas receitas líquidas. Quinto, na limitação orçamentária da LOA estipulada pelo LDO, o controle que se faz é do déficit primário, o que evidentemente também permite o aumento de despesas quando se elevam as receitas (mesmo após a aprovação do Orçamento, mediante envio ao Congresso de pedido de crédito suplementar). É extensa a lista dos possíveis exemplos.



Cabe em particular observar-se que, ao se trabalhar somente com base no superávit primário, na prática o único limite imposto pela LDO<sup>1</sup>, não se está cumprindo o disposto no artigo 52 da Constituição de 1988, obrigação privativa do Senado Federal, de “fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. Para isto, a variável de controle (da União em particular) teria que ser o déficit nominal, que por definição iguala a elevação do endividamento líquido, e não o primário. Fixar o déficit primário não controla o endividamento líquido de um agente econômico. Para o artigo 52 ser efetivamente cumprido, o superávit primário da União teria de variar real a real com o pagamento de juros nominais.

A legislação orçamentária atual não dá a devida importância ao fato, crucial, que elevação de despesas com igual elevação de receitas tributárias não é algo neutro nem do ponto de vista macroeconômico (como mostrou há longo tempo o economista norueguês Trygve Magnus Haavelmo) nem, muito menos, do ponto de vista de crescimento de longo prazo. Macroeconomicamente, aumentos de gastos públicos com orçamento equilibrado elevam a demanda e exigem juros mais elevados. Macroeconomicamente, basta observar que a gerência pública de recursos difere fundamentalmente da privada, tanto nos objetivos quanto nos resultados — um pouco de observação da trajetória seguida por algumas economias após a Segunda Guerra também ajuda nesta percepção.

**Corridas** — O país encontra-se em uma armadilha fiscal: há um controle fiscal aparente quando se observa publicamente a consecução da meta de déficit primário fixado pela LDO. Mas, como atesta a elevação da carga tributária (de 28% do PIB para 38% do PIB) e o pífio crescimento ocorrido desde 1988, tal controle tem sido demasiado míope e parcial. Usando o jargão popular, as administrações “correm atrás do déficit”, este atrás dos impostos e os impostos atrás dos contribuintes, indivíduos e empresas. Por não exercer a devida restrição a despesas, quando aco-

## As administrações “correm atrás do déficit”, este atrás dos impostos e os impostos atrás dos contribuintes — indivíduos e empresas

pladas a receitas, o modelo orçamentário acabou por induzir sistematicamente a ajustes fiscais voltados para o aumento destas últimas.

É preciso modificar a visão atual, que dá por bem encaminhada a situação econômica do país uma vez que se obtenha o déficit primário que permita que a relação entre a dívida líquida do setor público e o PIB não se eleve. Este fato é importante macroeconomicamente, mas tem relegado a um segundo plano a discussão relevante para o crescimento, o da asfixia do setor privado frente à elevada carga tributária.

Para o administrador da coisa pública consciente da necessidade de reduzir despesas de custeio, a existência de entraves legais a correções do rumo fiscal, via elevação de impostos, proporciona grande ajuda para uma gestão mais austera. A LRF mostrou eficiência na redução dos déficits estaduais. Mas não conseguiu, infelizmente, dar a mesma contribuição no tocante ao total de despesas da União, mudando o foco da análise do simples equilíbrio contábil para a rentabilidade líquida dos investimentos, o alargamento da base tributária e o estímulo ao trabalho e à produção, todos dependentes das alíquotas de tributação. Fica politicamente difícil para o responsável pelas metas de superávit primário defender sacrifícios (cortes de despesas), quando a porta legislativa do fácil, mas nocivo aumento continuado de impostos, não se encontra devidamente fechada.

Não basta mais apenas estipular percentuais de receitas na LRF (no caso das despesas de pessoal) ou superávits primários na LDO. É necessário daqui para frente estabe-

lecer limites plurianuais para os montantes nominais de despesas, ainda que possivelmente contemplando diferentes estados da natureza (trajetórias da inflação, do câmbio, dos juros e do crescimento). O parâmetro a nortear tais limites deve ser uma redução gradual, porém segura, da carga tributária, de 38% do PIB para os patamares entre 25% e 30% do PIB vigentes em passado não muito remoto.

A introdução de uma forte cultura orçamentária no Brasil, com a devida atenção não apenas ao equilíbrio orçamentário, mas também no contribuinte e na competitividade, não vai resolver o problema fiscal que nos impede de crescer a taxas razoáveis. Mas poderá ajudar bastante neste sentido. ■

<sup>1</sup>Em seu artigo 4, a LRF estipula: “Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.” Lê-se ainda, no artigo 9 da LRF: “Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.” A despeito de o controle requerido pela LRF, como se vê claramente neste texto, incluir o déficit nominal, isto não tem ocorrido com a LDO e, por consequência, também não ocorre com a LOA. Apenas o déficit primário tem sido considerado pela LDO para efeitos de limitação orçamentária da LOA. Lê-se, por exemplo, no artigo 2 do Projeto da LDO (Substitutivo do Relator) de 2007: “A elaboração e aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2007 e a execução da respectiva lei deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de superávit primário para o setor público consolidado, equivalente a 4,25% do PIB.”