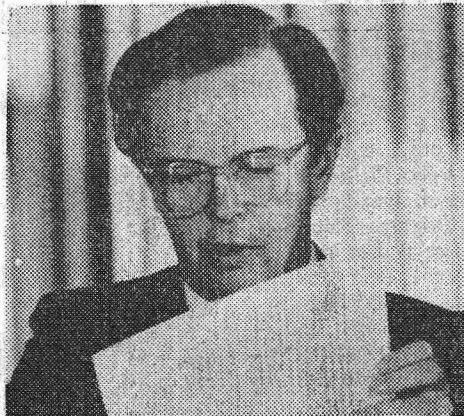


O verdadeiro orçamento para a União

Durante a semana, o ministro João Batista de Abreu fez várias e demoradas reuniões para discutir os Orçamentos de 88 e 89: as mudanças no atual, para adaptá-lo à nova expectativa de inflação, e no próximo para ajustar receitas e despesas do governo às novas decisões da Constituinte. Saiu da maratona de reuniões — feitas longe do gabinete, numa discreta casa do Lago Sul — animado com as perspectivas abertas pela mudança radical que está sendo feita nos critérios do Orçamento Geral da União, o OGU. Abreu está convencido

Luis Antonio Ribeiro 1/02/88



João Batista de Abreu

É inegável que, nos últimos anos, o Governo Federal tem se empenhado no aperfeiçoamento institucional do processo orçamentário brasileiro, introduzindo, paulatinamente, alterações na elaboração e execução orçamentária no sentido de proporcionar mais transparência das finanças públicas.

Este processo teve início no exercício fiscal de 1986 com a incorporação ao Orçamento Geral da União (OGU) de grande parte de gastos tipicamente fiscais, que até então eram executados pelas Autoridades Monetárias, sem qualquer autorização ou controle por parte do Legislativo.

Foi também congelada a chamada "Conta-Movimento" do Banco do Brasil junto ao Banco Central e criada a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), com a atribuição de centralizar e coordenar a liberação dos recursos alocados pelo Orçamento Geral da União. No âmbito da STN, implantou-se o SIAFI — Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal — através do qual são interligadas cerca de 3500 unidades gestoras da União em todo o País, cujas informações sobre execução orçamentária e financeira do Tesouro Nacional são processadas simultaneamente, agilizando sobremaneira a consolidação e contabilização das contas públicas, permitindo imediata identificação de eventuais problemas na condução da política fiscal.

Quando da edição do Plano de Controle Macroeconômico, ano passado, o processo de unificação orçamentária avançou de forma significativa, com a transferência da administração da dívida mobiliária da União, do Banco Central à STN, e com a implementação, a partir do corrente exercício, do Orçamento das Operações Oficiais de Crédito. Essa nova peça orçamentária, agregada ao OGU, compreende todos os Fundos rotativos e Programas de Fomento do Governo Federal. Até o ano passado tais fundos e programas eram administrados apenas pela autoridade monetária, sem clara especificação de fontes de financiamento nem critérios previamente definidos por outra instância que não o Executivo. Na sua versão atual, a Lei de Meios já reflete, em sua totalidade, os dispêndios do Tesouro com a concessão de créditos ao setor público e privado e a forma de financiamento das deficiências de recursos dessas operações.

Cumprindo ainda ressaltar que a Lei de Meios para 1989 incorporará a quantificação e especificação de todas as renúncias, isenções e imunidades fiscais para os mais diversos segmentos da economia brasileira, no intuito de tornar evidentes, na peça orçamentária, os chamados "gastos tributários". Esse procedimento facilitará enormemente o debate público sobre a conveniência de concessão dos distintos benefícios fiscais perante as prioridades econômicas e sociais do País.

Todos esses avanços institucionais e gerenciais na órbita orçamentária poderiam induzir à conclusão de que o Orçamento Geral da União já é hoje uma peça representativa da política fiscal do Governo Federal, o que permitiria, de forma definitiva, o desejado controle por parte do Congresso Nacional — e, portanto, da sociedade — da alocação dos recursos públicos. Ocorre, porém, que tais avanços não têm conseguido se traduzir em controle efetivo, devido, em grande medida, à sistemática de previsões de receitas e despesas até agora embutida na prática orçamentária. Numa economia inflacionária como a brasileira não é difícil perceber a inadequação desse procedimento.

Com efeito, por mais aperfeiçoados que venham a ser os aspectos institucionais o de controle do orçamento, haverá sempre significativos desvios entre a programação das receitas e dos gastos orçamentários e a sua execução. Isto se deve fundamentalmente às incertezas e imprevisibilidades inerentes ao processo inflacionário. Nesse quadro, o governo tem sido cada vez mais conservador na estimativa de inflação embutida nos orçamentos dos anos subsequentes. Esse comportamento do governo é compreensível na medida em que procura evitar a realimentação das expectativas inflacionárias nos agentes privados, sinalizando por antecipação taxas de inflação excessivamente altas. Ademais, agindo dessa forma, reduz drástica-

mente os riscos de eventuais superestimativas de receita orçamentária, o que implicaria aprovar a Lei de Meios com gastos incompatíveis com os recursos efetivamente disponíveis.

Dessa forma, a discussão do projeto da Lei de Meios original tem perdido muito do seu significado e, portanto, do interesse por parte do Legislativo, o que implica a exclusão do público em geral da fase de formulação do processo orçamentário. Inapropriadamente, todos acabaram aprendendo que o acesso aos recursos públicos se dá durante o processo de execução do orçamento, através de pressões contínuas para ampliar suas participações dos "Excessos (nominais) de Arrecadação". Tais pressões sobre o Executivo redundam na criação de novos gastos sem especificação de fontes de recursos e na ampliação de outros, sem que nenhum dos antigos se reduza. Assim, à medida que a inflação flutua, a "Lei de Meios" perde em importância para as frequentes "Leis de Excesso".

A consequência desse fato é que a miríade de Leis de Excesso de arrecadação que acabam ocorrendo durante o ano tem criado enormes dificuldades à operacionalização de uma política fiscal coerente. Esse mecanismo tem não só atropelado o planejamento e a priorização dos gastos públicos como prejudicado enormemente o controle do déficit do governo e seu impacto sobre o sistema financeiro nacional. É fácil, assim, verificar que, no passado recente, muito pouca relação tem havido entre a estrutura dos gastos orçamentários, tal como aprovado pelo Congresso Nacional através da Lei de Meios original, e a composição dos dispêndios efetivos tal como aparece nos Balanços da União.

Isto significa que o governo vê escapar de suas mãos o instrumento de política fiscal, tanto no que tange ao aspecto do planejamento (desordem na estrutura dos gastos) como ao aspecto da estabilização (falta de uma efetiva restrição orçamentária).

A atual sistemática orçamentária brasileira é inconsistente com taxas inflacionárias elevadas e voláteis como tem sido observado. Isto tem tornado todo processo orçamentário anacrônico e divorciado de uma realidade que é altamente dinâmica. A consequência tem sido um descrédito da peça orçamentária e uma enorme dificuldade de controle da política fiscal.

O resgate do instrumento de política fiscal através de uma prática orçamentária sadia exige a eliminação de projeções da taxa de inflação futura quando da elaboração e aprovação dos orçamentos. Para isso, as previsões de receitas e despesas a serem efetuadas pelos órgãos competentes deverão ser feitas a preços de determinado mês ou período do ano corrente para o novo orçamento do ano subsequente.

Com a elaboração do orçamento calculado a preços constantes, estar-se-á submetendo à aprovação do Congresso Nacional uma determinada estrutura de receitas (inclusive operações de crédito) e despesas. Ao longo do ano, à medida que a inflação seja conhecida, proceder-se-á, também por autorização do Congresso Nacional, à atualização automática dos valores inicialmente programados, de acordo com regras bem definidas de correção nominal para cada grupo específico da despesa e operações de crédito, viabilizando assim a efetiva execução das estruturas dos dispêndios e financiamentos aprovados pelo Congresso Nacional.

A atualização dos valores programados deverá ser feita de acordo com os seguintes critérios:

- a) as despesas com pessoal e encargos sociais serão atualizadas com base nos índices definidos pela política salarial vigente;
- b) o serviço da dívida e a contrapartida de empréstimos externos serão atualizados com base na taxa de câmbio;
- c) o serviço da dívida interna será atualizado com base na variação de indicadores associados aos ativos financeiros.

No que se refere à conta Outros Custeios e Capital (inclusive Reserva de Contingência) há que atualizar o seu valor levando em consideração a evolução das receitas durante a execução, de forma a que as despesas se mantenham em estreita vinculação com a efetiva disponibilidade de recursos do Te-

so. Desse modo, ao ajustar essa rubrica às flutuações da receita, procura-se manter inalterado, ao longo do ano, o tamanho relativo do déficit previamente aprovado pelo Congresso. Este aspecto remove da metodologia o caráter de mera indexação das despesas programadas, já que permite a adequação do orçamento não só à evolução efetiva dos preços, mas o submete ao próprio desempenho global da economia e da receita pública.

Como vantagens da metodologia apresentada, assinala-se, por um lado, a preservação das dotações reais previamente orçadas e aprovadas para os gastos prioritários, o que frequentemente não é possível na sistemática atual. Por outro lado, tornam-se desnecessárias as sucessivas Leis de Excesso como forma de expandir e alocar recursos à medida que, por força de inflação não antecipada, a receita nominal aumenta além do projetado.

Quanto à política fiscal propriamente dita, a nova sistemática, ao evitar projeções irrealistas da taxa de inflação, tem como principais virtudes permitir a aproximação entre os déficits programados e realizados, além de preservar a estrutura programada de gastos pelos órgãos competentes, facilitando o planejamento macroeconômico do Governo, no curto prazo. Sem dúvida, essa mudança exige também um aprimoramento do processo de programação, de médio e longo prazos, como condição para a participação dos órgãos no resultado de estratégia proposta pelo Governo.

A sistemática orçamentária aqui apresentada é perfeitamente compatível com os avanços incluídos na nova Constituição em matéria de finanças públicas, orçamento e fiscalização. É anseio geral da sociedade que através do Congresso, como órgão representativo de seus interesses, se amplie a capacidade de planejamento e controle do gasto público no Brasil. Em tal sentido, o aperfeiçoamento dos instrumentos de orçamentação redundará positivamente no bom desempenho da função fiscalizadora do legislativo, dentro da necessária integração que deve manter com o Executivo.

A nova Carta Constitucional prevê a aprovação de "plano plurianual" de investimentos com objetivos e metas claras e definidas, já que a experiência do "orçamento plurianual de investimentos" consagrado na atual Constituição, tem sido bastante desfavorável. Isto porque tem se observado um crescente descompasso entre os orçamentos anuais e o plurianual, consubstanciado na inadequação das dotações financeiras face ao processo inflacionário. Da mesma forma, o novo texto constitucional estipula o envio ao Congresso, por parte do Governo, de uma "lei de diretrizes orçamentárias", fixando as prioridades, e, com isso, facilitando o efetivo controle do gasto público. Dentro desse espírito, ampliou-se o papel das comissões setoriais e dos demais órgãos competentes no sentido de fortalecer o poder do controle e fiscalização.

A nova sistemática orçamentária que apresentamos acima, evita os problemas decorrentes da instabilidade da taxa de inflação, e assim se constitui num mecanismo de enorme importância no planejamento e execução dos investimentos necessários ao desenvolvimento econômico e social do país. De igual forma a referida sistemática complementa o esforço da Constituinte no sentido de fortalecer a capacidade fiscalizadora do Congresso e de reduzir a arbitrariedade do Executivo, especialmente presente na fixação de dotações. Nesse sentido, a proposta do Orçamento a preços constantes visa facilitar não só o necessário planejamento e execução dos dispêndios prioritários do governo, bem como tornar mais efetiva a ação fiscalizadora do Legislativo.

O país precisa também da inovação e adequação à realidade presente de seus instrumentos do planejamento e controle das finanças públicas se se pretende caminhar para a estabilização e a modernização econômicas e sociais. É por tal razão que se faz necessária a reformulação da sistemática orçamentária corrente, visando adequá-la às circunstâncias atuais e ao espírito do texto Constitucional que está por ser aprovado.

João Batista de Abreu, Ministro-Chefe da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República