Previsão de receitas fiscais: uma proposta ao projeto de lei

Rubens Penha Cysne

Como se sabe, um dos problemas da forma como se discutem atualmente as projeções de receitas fiscais da União é que, com o objetivo de obter recursos adicionais para emendas parlamentares, o Legislativo tende a superestimá-las. Ao Executivo caberia trazer os números de volta à realidade técnica evitando déficits crônicos das contas públicas. No Brasil, entretanto, tal problema costuma ser contornado com apelo a uma segunda distorção que tenta anular a anterior (da superestimativa de receitas): o contingenciamento de despesas.

Desta forma, a repetida submissão da previsão de receitas orçamentárias no contexto atual, as injunções de cunho político tendem a condenar o orçamento a trabalhar com números inflados de um lado e contingenciados de outro. São fatos que minam sobremaneira a sua relevância no suporte ao controle e à gestão macroeconômica.

Com o objetivo de regular este e outros expedientes da prática orçamentária, encontra-se atualmente para análise e discussão na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado projeto de Lei Complementar tratando sobre finanças públicas e reforma do processo orçamentário. Em paralelo à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de 2000, tal projeto costuma ser chamado de "Lei de Responsabilidade Orçamentária" (LRO).

No que diz respeito à previsão de receitas da União, base de elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), sugere o projeto de LRO a utilização dos números propostos, com devidas justificativas, "pelo órgão central de arrecadação do Poder Executivo Federal". Posteriormente, as estimativas finais de receitas deveriam ser aprovadas por um comitê constituído por ato do Chefe desse Poder, que teria essa finalidade específica.

Aperfeiçoamento

Tal comitê seria composto, ainda segundo a versão atual do projeto de LRO, por "representantes de notória especialização na matéria, sendo a metade dos membros oriundos do Poder Executivo Federal, e a outra metade,

oriundos do Poder Legislativo e da sociedade civil, cabendo, em caso de empate, o voto decisório a representante do Executivo". O ponto principal deste artigo é sugerir um aperfeiçoamento a este procedimento.

A ideia proposta pela LRO exclui a participação institucional de órgãos de pesquisa privados nacionais na provisão oficial do valor da arrecadação. Delegar tal atividade exclusivamente ao "órgão central de arrecadação do Poder Executivo Federal" não permite uma utilização plena dos recursos técnicos à disposição no país. Além disso, concentra previsões econômicas unicamente em um órgão público que não tem tal atribuição como tarefa principal.

A submissão posterior das estimativas de receita a um comitê decisório misto, com membros "do Executivo, do Legislativo e da sociedade civil", sugere que a discussão final do processo tenda a centrar-se mais em fatores de ordem política do que técnica, possivelmente gerando mais calor do que luz.

É difícil imaginar que se conseguirá desta forma, na amplitude pretendida e requerida, isolar a discussão a respeito das receitas orçamentárias de injunções políticas.

Excesso de otimismo da parte do governo em previsões macroeconômicas não é problema exclusivo do Brasil[1], embora por aqui tal problema seja majorado pela utilização de contingenciamentos como instrumento de barganha política.[2] Em regimes parlamentaristas, particularmente quando unipartidários, os prejuízos de se ter um Executivo discricionário na escolha de despesas a serem ou não empenhadas deixam de se apresentar tão grandes. Mas em economias presidencialistas, há de levar-se em consideração a ameaça ao equilíbrio de Poderes daí decorrente.

Propomos aqui, alternativamente ao que hoje dispõe a LRO sobre previsões de receitas, um modelo institucional que faça uso pleno da *expertise* acadêmica institucional (nacional) sobre o assunto.

Proposta

Inicialmente, o governo divulgaria a intenção de acolher diferentes propostas de participação colegiada de diferentes centros de pesquisa nacionais, relativas à geração de estimativas macroeconômicas. Os critérios de qualificação técnica para tal seriam devidamente pré-definidos

No Brasil, há o elevado prazo existente entre o início das deliberações da LOA (agosto) e sua efetiva aprovação (dezembro)

com base na tradição de pesquisas nas áreas correlatas. Uma ou mais vezes por ano, quando solicitados pelo governo, tais centros se reuniriam e chegariam a um consenso sobre as variáveis macroeconômicas de interesse, aí incluída a previsão de receitas fiscais para o ano orçamentário vindouro.

Recebida a projeção consensual, caberia ao governo acatá-la ou não (para isto, sem prejuízo do processo, possivelmente usando previsões alternativas de departamentos ou órgãos de pesquisa públicos). Não acatando tais números, caberia ao governo justificar publicamente, com bases técnicas, o motivo de sua discórdia. O debate daí decorrente seria altamente profícuo para a sociedade.

Tal modelo, em alguns pontos relacionados com a experiência

O ponto mais difícil a vencer seria a resistência do Legislativo, que perderia um grau de liberdade importante ao seu *modus operandi*

de países como Áustria, Bélgica, Holanda e Alemanha[3], pode ser colocado em prática com custo relativamente baixo e apresenta pelo menos duas vantagens. Primeira, a incorporação de maior independência decisória ao processo. Isto se dá através da inclusão de atores institucionais distintos, operando de forma autônoma. E segunda, a disponibilização pública de dados relativos à arrecadação e evolução fiscal, gerando profícuos debates nacionais sobre a questão orçamentária.

Na Alemanha, onde processo algo semelhante a este tem ocorrido há anos, os centros eram inicialmente seis e agora são quatro. As previsões são providas quando solicitadas pelo governo, através de consenso técnico obtido em reuniões entre os membros. Na prática, o governo alemão ou tem acolhido exatamente os números finais do processo ou, quando não, o faz com variações mínimas em torno da estimativa consensual. Afinal, já que todos os dados são tornados de conhecimento comum, é difícil justificar que os técnicos do governo tenham *expertise* superior à nata das instituições de pesquisa do país.[4]

Problema

No Brasil, há de levar-se em consideração o elevado prazo existente entre o início das deliberações a respeito da LOA, que se dá ao final de agosto, e sua efetiva aprovação ao fim de dezembro (pelo menos em tese). Quaisquer previsões de receitas efetuadas ao início do processo estariam invariavelmente defasadas ao término. Trata-se, entretanto, de problema comum a qualquer previsão de receitas, inclusive aquela oriunda do modelo atualmente proposto pelo projeto de LRO. Resolve-se fácil e universalmente a questão, no entanto, condicionando as decisões orçamentárias às previsões existentes a cada período de tempo.

Evidente que nenhum modelo institucional de previsão macroeconômica estará isento de críticas válidas. Nada impede, por exemplo, que a estimativa consensual se mostre, *ex-post*, algo ou mesmo bastante distante dos números efetivamente ocorridos. Espera-se, entretanto, que o viés da projeção, em havendo, tenha média próxima de zero no decorrer de vários anos, ao invés de repetidamente positivo, fato que costuma traduzir injunções políticas.

Há também necessariamente o problema de como as instituições chegariam ao consenso final. Trata-se, esta, de matéria para decisão dos próprios centros. Mas algumas regras de saída (como desprezar a mais alta e a mais baixa das previsões e tomar a média das restantes; ou usar a mediana) podem sempre ser estabelecidas previamente entre os participantes, para resolver em tempo hábil a quebra de possíveis impasses.

Claro que cada instituto de pesquisa poderia, já no contexto atual, publicar previsões próprias de receitas orçamentárias, não sendo necessária a criação de um modelo institucional para tal procedimento. A coordenação de todo este processo pelo governo, entretanto, é crucial para sua eficiência e efetiva implantação.

Primeiro, devido à grande dependência que tais instituições teriam de dados providos pelo próprio governo. Isto requer um comprometimento prévio do setor público. Segundo, porque a oficialização do processo torna muito mais incisiva à necessidade de justificação técnica da parte do governo, no caso dos números obtidos pelo setor privado não serem acatados.

Nenhum destes fatos ameaça as duas principais qualidades do processo: a redução de erros sistemáticos de previsão devido a fatores de ordem política; e a geração de saudáveis debates sobre a evolução futura da política fiscal do país.

Talvez o ponto mais difícil a vencer seja aquele da resistência política, da parte do Legislativo, de perder um grau de liberdade importante ao seu *modus operandi* atual. Tal resistência tenderia a diminuir, entretanto, se houvesse concomitante comprometimento da parte do Executivo de evitar, em futuro previamente definido, os contingenciamentos discricionários de cunho político.

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

[1]Evidências de vieses de previsões de receitas em vários países onde o governo é o principal provedor de estatísticas deste tipo podem ser encontradas entre integrantes da OECD. Veja, a este respeito, Hallerberg *et al.* (2001), Jonung and Larch (2006), Muehleisen *et al.* (2005) and Strauch *et al.* (2004).

[2]Alston e Mueller (2006) e Alston *et al.* (2006).

[3]Canadá e Chile, alternativamente, trabalham com painéis de especialistas recrutados para tal fim. Trata-se de opção mais interessante do que aquela de um painel misto proposto pela LRO, embora de amplitude menor do que a aqui proposta.

[4]Um ponto controverso no caso deste país, entretanto, é que os diferentes centros trabalham com base em algumas hipóteses comuns providas pelo próprio governo. Isto não precisaria necessariamente ocorrer no modelo aqui proposto.

Referências bibliográficas

Alston, L.J. and B. Mueller. 2006. "Pork for Policy: Executive and Legislative Exchange in Brazil" The Journal of Law Economics and Organization.

Alston, Lee, M. , Mello, M. Mueller, C. e Pereira, C. (2006). "Who decides on public expenditures? A political economy analysis of the budget process: the case of Brazil" Mimeo, IABD Project "Who decides on Public Expenditures? A Political Economy Analysis of the Budget Process".

Hallerberg, M., Strauch, R. and von Hagen, J. (2001) The Use and Effectiveness of Budgetary Rules and Norms in EU Member States. The Hague: Dutch Ministry of Finance.

Jonung, L. and Larch, M. (2006) Improving fiscal policy in the EU: the case for independent forecasts. Economic Policy 21: 491–534.

Muehleisen, M., Danninger, S., Hauner, D., Krajny´ak, K. and Sutton, B. (2005) How do Canadian budget forecasts compare with those of other industrial countries? IMF Working Paper 05/66.

Strauch, R., Hallerberg, M. and von Hagen, J. (2004) Budgetary forecasts in Europe – the track record of the stability and convergence programs. Working Paper 304, European Central Bank.