

Um breve registro histórico das malsucedidas experiências de indexação orçamentária ao final da década de 80

**A brief historical record of unsuccessful budget
indexing experiences at the end of the 1980's**

Helio Tollini helio.tollini@camara.leg.br

Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. Brasília, Brasil.

Recebido 24-jun-19 **Aceito** 09-out-19

Resumo Ao final da década de 80 foram feitas duas tentativas de corrigir os efeitos do processo hiperinflacionário sobre a elaboração e a execução dos orçamentos da União. As duas tentativas falharam, por razões opostas. A primeira tinha um erro de concepção que levou a concessão de créditos quase ilimitados, e a segunda enfrentou problemas operacionais que levariam à insuficiência de dotações anuais para fazer face às ações do governo.

Palavras-chave Inflação e Orçamento; Indexação Orçamentária; Unidade de Referência Orçamentária.

Abstract At the end of the 1980s two attempts were made to correct the effects of the hyperinflationary process on the formulation and execution of the Union's budgets. Both attempts failed, for opposing reasons. The first had a misconception that led to the granting of almost unlimited credits, and the second faced operational issues that would lead to insufficient annual appropriations to cope with the government actions.

Keywords Inflation and Budget; Budgetary Indexation; Budget Reference Unit.

A partir de 1987, com a retomada do processo hiperinflacionário pós-Plano Cruzado, diversos economistas renomados publicaram artigos sugerindo a indexação das dotações orçamentárias a algum fator que mantivesse o seu valor real ao longo do exercício. Um argumento comum a esses artigos era que todos os demais indicadores econômicos estavam de alguma forma indexados. No caso dos orçamentos, dizia-se que a não indexação, ao propiciar a prática de se subestimar as receitas governamentais, exigia ajustes orçamentários frequentes, em detrimento do controle por parte do Poder Legislativo e da preservação da programação originalmente aprovada. Argumentava-se ainda que o modelo tradicional antecipava as expectativas de alta de preços para os agentes econômicos, acostumados ao otimismo do poder público no que se refere a previsões da taxa de inflação que constavam dos projetos de lei orçamentária.¹

Influenciados por essas ideias, técnicos da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) deram início ao debate das mesmas dentro do Governo. Ao longo do ano de 1988 muito se discutiu acerca da possibilidade de se adotar algum critério de indexação dos orçamentos, e de como suplantar as dificuldades técnico-operacionais que adviriam desta decisão. Predominava a ideia de que alguma coisa poderia e deveria ser tentada, apesar das inúmeras dificuldades práticas que se vislumbravam.

Assim é que, nas considerações acerca das dificuldades introduzidas pelo descontrole da taxa de inflação, afirmava-se com frequência não haver maior óbice ao trabalho dos analistas orçamentários do que a incerteza quanto ao futuro dos preços, absolutos e relativos. Acreditava-se que era chegada a hora de inovar o modelo pré-existente, que era preciso criar condições que assegurassem aos instrumentos institucionais desempenhar em sua plenitude a ação planejada. O caminho para isso seria neutralizar a influência da inflação no planejamento, na elaboração e na gestão orçamentária.

Como resultado dessas discussões, decidiu-se implementar por intermédio do Decreto-lei nº 2.443, de 24 de junho de 1988, metodologia que consistia em se atualizar monetariamente as dotações fixadas, de acordo com o comportamento de diferentes índices, aplicados para cada grupo de despesa em função de suas peculiaridades, conforme a seguir:

“Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a atualizar o Orçamento Geral da União, acrescido dos créditos adicionais abertos nos termos dos arts. 42 e 43 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, utilizando o excesso de arrecadação das Receitas do Tesouro Nacional, inclusive o produto de operações de crédito, decorrente de variações monetárias, tendo como fatores de correção índices específicos para cada grupo de despesa, a saber:

I - Pessoal e Encargos Sociais - Unidade de Referência de Preços - URP;

1 À época, o agravamento e a descontinuidade do processo de elevação de preços tornavam o cálculo do patamar inflacionário a vigorar no ano seguinte quase um exercício de adivinhação. Tal situação, no caso dos orçamentos públicos, era ainda mais delicada, dada a necessidade, na prática orçamentária tradicional, de se ter boa estimativa desse patamar com uma antecedência de 6 a 7 meses do final do exercício financeiro. Decorria ainda dessa necessidade um dilema, qual seja, aproximar as hipóteses ao cenário real e ver a exacerbação das expectativas por parte dos agentes econômicos ou trabalhar com valores que antecipadamente se reconhecem como irrealis e que conduziam a periódicas revisões da lei orçamentária.

II - Serviço da Dívida Externa e Contrapartida de Empréstimos Externos - Taxa de Câmbio;

III - Serviço da Dívida Interna - Obrigação do Tesouro Nacional - OTN; e

IV - Outras Despesas Correntes e de Capital e Reserva de Contingência - Índice de Preços ao Consumidor - IPC, desde que o valor corrigido desse grupo de despesa não ultrapasse o valor da Receita do Tesouro Nacional, inclusive operações de crédito, monetariamente atualizado, após deduzidas as despesas com os demais grupos, observado o limite fixado para o déficit público.

.....

Art. 6º Até 30 de novembro, o Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional a consolidação dos valores nominais da receita estimada e dos limites de despesa, por grupo e por órgão, decorrentes da aplicação do disposto no art. 1º deste decreto-lei.”

Portanto, o Poder Executivo foi autorizado a promover rotineiramente a atualização monetária do então chamado “Orçamento Geral da União”, no restante do exercício de 1988, desde que respeitada a estrutura programática anteriormente aprovada. Desse modo, a Unidade de Referência de Preços (URP) passou a corrigir as dotações de “Pessoal e Encargos Sociais”; a taxa de câmbio mensal média corrigia as dotações de “Amortização e Encargos da Dívida Externa” e “Contrapartida de Empréstimos Externos”; e as Obrigações do Tesouro Nacional (OTN) corrigiam as dotações referentes à “Amortização e Encargos da Dívida Interna” e “Outras Despesas Correntes e de Capital”. Ressalte-se que este último grupo, além de apresentar uma série de despesas que devido à sua natureza não eram passíveis de correção linear, servia também como variável de ajuste, visto que o limite total de acréscimo nos dispêndios era o excesso de arrecadação ocorrido nas receitas do Tesouro Nacional.

Começavam a ser experimentadas, na prática, as sugestões teóricas que supostamente muito contribuiriam para o avanço do processo de orçamentação pública num ambiente de inflação elevada. Entretanto, essa primeira experiência não durou mais do que alguns meses, tendo a sua vigência sido interrompida antes mesmo do final do exercício de 1988. Uma grave falha na metodologia proposta havia passado despercebida antes da edição do referido Decreto-lei. A tempo de evitar consequências mais danosas, logo nas primeiras correções das dotações orçamentárias percebeu-se que elas estavam se elevando muito além do necessário para fazer face aos gastos estimados até o final daquele exercício financeiro. Isto se devia ao fato de que, ao se corrigir dotações referentes a despesas anuais, não se levou em consideração que uma parte delas já havia sido liquidada e paga no decorrer do exercício e, portanto, não fazia sentido se corrigir a parcela das dotações relativas a estes dispêndios já executados.

Mérito seja dado à então Subsecretaria de Orçamentos Públicos (hoje, Consultoria de Orçamento) do Senado Federal que, ao apresentar considerações preliminares para servirem de subsídio à discussão do Decreto-lei, criticou veementemente, em seus aspectos constitucionais, jurídicos e técnicos, a proposta de indexação. Acertou ao prevenir contra a possibilidade de a metodologia implicar a concessão desnecessária de crédito.

Ainda antes de se identificar a grave falha na metodologia de correção das dotações orçamentárias, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o projeto de lei orçamentária para 1989 (PLOA 1989), que adotava essa mesma metodologia. Para evitar especulações por parte dos agentes econômicos privados e possibilitar a posterior adoção pelo Congresso Nacional do método de correção que fosse julgado mais conveniente, o PLOA 1989 adotou o mês de junho de 1988 como base dos parâmetros de preços que nortearam os valores orçados. No entanto, meses depois e já ciente dos problemas havidos na tentativa de se indexar os orçamentos, o Congresso decidiu, após entendimentos com o Poder Executivo, não reeditar a malsucedida experiência de 1988. Assim, quando da aprovação da Lei Orçamentária para 1989 (Lei nº 7.715, de 3 de janeiro de 1989) o Congresso aplicou índices de correção que converteram as dotações constantes do projeto de lei, que estavam a preços de junho de 1988, em valores orçados a preços-médios previstos para 1989.

O ano de 1989 acabou representando uma pausa no processo de indexação do orçamento, mas não a desistência completa da ideia. Por conta das mudanças introduzidas no processo orçamentário pelo novo texto constitucional, aprovado em outubro de 1988, voltar a pensar numa sistemática aperfeiçoada de indexação orçamentária só foi possível no segundo semestre de 1989. Antes, o Poder Executivo precisava atender outras prioridades de ajustes, listados a seguir, que fizeram do exercício financeiro de 1989 um dos que mais demandou dos técnicos envolvidos ao longo da história:

- i. pela primeira vez em décadas, o Poder Executivo precisou agregar (manualmente) à lei orçamentária emendas provenientes do Poder Legislativo, bem como reprogramar recursos disponíveis em função de veto presidencial;
- ii. adequar os orçamentos ao novo cenário e determinações provenientes do plano de estabilização macroeconômico (Plano Verão);
- iii. pela primeira vez na história, definir o conteúdo, como identificar separadamente e criar as condições para a elaboração do orçamento da seguridade social;
- iv. debater, sugerir, orientar e implementar novas classificações funcional-programática, institucional, de natureza da despesa e por fonte de recursos;
- v. pela primeira vez na história, elaborar projetos de lei do Plano Plurianual (PPA) e das Diretrizes Orçamentárias (LDO);
- vi. preparar estudos e projeções necessários para viabilizar entendimentos prévios em discussão com o Fundo Monetário Internacional (FMI); e
- vii. reformular completamente o então Sistema de Dados Orçamentários (SIDOR) de modo a adaptá-lo às novas exigências constitucionais.

Por conta dos ajustes acima mencionados e dada a premência de tempo, não houve um aprofundamento maior nas discussões internas da SOF relativas à implementação de uma nova metodologia de indexação orçamentária. Mas restava claro que a falha da sistemática anterior seria evitada fazendo com que a indexação incidisse sobre os saldos de dotações não executadas e não mais sobre o total das dotações orçamentárias. A Coordenadoria da SOF então responsável pelo exame das receitas orçamentárias levantou os prós e os contras da adoção de uma nova metodologia de indexação que incidisse sobre os saldos das dotações: a favor mencionou a melhoria na gestão orçamentária e contra a introdução de maior complexidade no processo de execução do orçamento e a cristalização das distorções existentes na estrutura programática.

Outra Coordenadoria da SOF, responsável pelos estudos técnico-orçamentários, criticou duramente as propostas de indexação orçamentária, no que tange à exigência de um sofisticado e abrangente sistema “on-line” para se trabalhar com saldos orçamentários (diferença entre a dotação e as despesas já liquidadas), aos problemas decorrentes de cronogramas de desembolso que não apresentam regularidade nos gastos mensais, à possível tendência de gestores “espertos” em postergar pagamentos, ao emprego de índices médios de correção, à punição (e conseqüente desrespeito à programação original) do grupo de despesa eleito para servir como variável de ajuste quando as receitas não acompanharem os preços, etc. O sentimento comum nessa Coordenadoria era que a indexação dos orçamentos mais concorria para tumultuar do que para preservar a programação, além de não trazer benefício algum ao processo orçamentário, mesmo num ambiente de inflação elevada.

Apesar dessas advertências, e aproveitando brecha deixada no art. 2º, inciso II, da Lei nº 7.800, de 10 de julho de 1989 (LDO/89),² nova metodologia de indexação foi apresentada por ocasião da Mensagem enviada ao Congresso Nacional encaminhando o projeto de lei orçamentária da União para 1990. Consistia, basicamente, na indexação com fator único de correção mensal para cada saldo de dotação de despesa (onde se consideravam os valores constantes em lei, mais créditos ou acréscimos concedidos, menos cancelamentos ou reduções ocorridas, menos as despesas já liquidadas), ou do índice de recolhimento efetivo das receitas correntes, o que tivesse menor valor acumulado em relação a dezembro/89, transformando as dotações orçamentárias em múltiplos da Unidade de Referência Orçamentária (URO). A atualização dos saldos de dotações em URO se daria no primeiro dia de cada mês, a partir de 01 de fevereiro de 1990, levando em consideração os créditos/alterações na programação orçamentária aprovados no mês, conforme estipulava o art. 6º da Lei nº 7.999, de 31 de janeiro de 1990:

2 Art. 2º No projeto de lei orçamentária, as receitas e as despesas serão orçadas segundo os preços, a média mensal da taxa de câmbio e os índices relacionados com as variáveis respectivas, vigentes em maio de 1989.

Parágrafo único. A lei orçamentária:

I -

II - estimará os valores da receita e fixará os valores da despesa de acordo com a variação de preços prevista para o exercício de 1990, **ou com outro critério que estabeleça.** (grifo nosso)

“CAPÍTULO II

Da fixação da despesa

.....

Seção II

Da Unidade de Referência Orçamentária

Art. 6º Em cumprimento ao disposto no inciso II do parágrafo único do artigo 2º da Lei nº 7.800, de 1989, as dotações fixadas nesta Lei também serão consideradas em unidade de referência orçamentária, sendo o Poder Executivo autorizado a abrir, a partir do 2º trimestre do ano de 1990, créditos suplementares para atender a Programação Especial cuja despesa está fixada no Adendo I desta Lei, parte integrante deste artigo, utilizando como fonte de recursos a poupança formada em decorrência da aplicação do redutor representado pela utilização dos valores que “R” assume conforme determina o § 2º deste artigo.

§ 1º A Unidade de Referência Orçamentária (URO) terá valor nominal de NCz\$ 1.000,00 (um mil cruzados novos) em 1º de janeiro de 1990.

§ 2º O valor nominal da URO no primeiro dia de cada mês, a partir de fevereiro de 1990, será atualizado, por portaria do Ministro do Planejamento, e resultará da multiplicação do valor nominal da URO em 1º de janeiro de 1990 pelo fator $(1 + (V \times R))$, onde:

“V” - é a menor das variações unitárias acumuladas entre dezembro de 1989 e o mês anterior ao de reajuste, dos seguintes índices:

a) índice oficial da inflação;

b) índice de recolhimento efetivo das receitas correntes, apurado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

“R” - assume os seguintes valores:

- 0,90 nos meses de fevereiro a julho;

- 0,92 no mês de agosto;

- 0,94 no mês de setembro;

- 0,96 no mês de outubro;

- 0,98 no mês de novembro;

- 1,00 no mês de dezembro.

§ 3º O valor de «R», a que se refere o parágrafo anterior, assume o valor «1,0» em todos os meses do ano de 1990 no caso da sua aplicação às despesas de pessoal e seus respectivos encargos.

§ 4º As variações nos saldos de dotações serão, também, consideradas em URO, utilizando-se os valores *nominais vigentes nas datas*:

I - da publicação do decreto, para os créditos adicionais e cancelamentos promovidos pelo Poder Executivo, no uso da autorização prevista no artigo 11;

II - da remessa do respectivo projeto de lei ao Congresso Nacional, para os demais casos de créditos adicionais e cancelamentos;

III - da efetiva realização, na liquidação da despesa.

§ 5º O saldo em cruzados novos das dotações de cada subprojeto ou subatividade será mensalmente reajustado, por portaria do Ministro do Planejamento, pelo **valor resultante da multiplicação do correspondente saldo em URO pela variação unitária da cotação de uma URO entre o mês de reajuste e o mês anterior**, demonstrando-se os valores desse reajuste no Relatório Bimestral a que se refere o § 3º do artigo 165 da Constituição.

§ 6º Até 31 de julho de 1990, o Poder Executivo encaminhará projeto de revisão orçamentária ao Congresso Nacional, com o objetivo, dentre outros, de corrigir possíveis desvios entre o aumento da arrecadação de receitas vinculadas e o aumento geral da arrecadação.” (grifos nossos)

A regulamentação da metodologia que instituiu a URO se deu por intermédio do decreto que estabelecia as normas para a programação e a execução orçamentária e financeira daquele exercício. O Decreto nº 98.938, de 09 de fevereiro de 1990, trouxe um capítulo específico para tratar de como as dotações referenciadas em URO seriam corrigidas, conforme a seguir:

“CAPITULO V

Da atualização monetária

Art. 20. As dotações fixadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social para 1990 serão consideradas em Unidade de Referência Orçamentária (URO).

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica às dotações:

a) destinada a atender precatórios judiciais;

b) à conta de saldos de exercícios anteriores, inclusive os decorrentes de anulação de Restos a Pagar;

c) decorrentes da reabertura de créditos especiais e extraordinários autorizados no último quadrimestre de 1989.

Art. 21. Para efeito de aplicação do disposto no § 5º do artigo 6º da Lei nº 7.999, de 1990, entende-se como saldo das dotações orçamentárias a diferença entre o valor da dotação de cada subprojeto ou subatividade, inclusive os créditos adicionais, e o valor efetivamente liquidado, classificado ou não.

Art. 22. A Secretaria do Tesouro Nacional informará à Secretaria de Orçamento e Finanças da Seplan/PR, até o dia 20 de cada mês, a nível de subprojeto e subatividade de cada fundo, órgão e entidade da Administração Direta e Indireta, e observando a estrutura de classificação do Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor):

a) os saldos das dotações orçamentárias referentes ao último dia do mês anterior apurados nos termos do artigo 21 deste Decreto;

b) os valores liquidados no mês anterior.

Parágrafo único. Os subprojetos e subatividades, cujos saldos não forem informados, na forma e prazo referidos neste artigo, não serão reajustados nesse mês, procedendo-se o ajuste posteriormente, com efeito retroativo, desde que prestadas as informações até o dia 20 de dezembro de 1990.

Art. 23. A STN/MF informará à SOF/SEPLAN, até o dia 20 de cada mês, o índice de recolhimento efetivo das receitas correntes no mês anterior.

Parágrafo único. O índice de recolhimento efetivo das receitas correntes em cada mês será idêntico ao quociente entre os valores nominais dos recolhimentos das receitas correntes do Tesouro Nacional do mês anterior ao de referência e do mês de dezembro de 1989.

Art. 24. A Secretaria de Planejamento da Presidência da República atualizara mensalmente os saldos das dotações orçamentárias, nos termos do § 5º do artigo 6º da Lei nº 7.999, de 1990, e publicará, por Portaria, os valores a serem adicionados.

Art. 25. No caso de despesas financiadas com recursos próprios ou vinculados, as eventuais diferenças entre a efetiva arrecadação e o valor das dotações atualizadas nos termos do artigo 5º da Lei nº 7.999, de 1990, serão ajustadas mediante a abertura de créditos adicionais, no caso

da arrecadação superar o valor das dotações atualizadas, ou cancelamento de dotações, na hipótese inversa.” (grifos nossos)

O art. 23 do Decreto nº 98.938/90 previa que a STN informaria à SOF, até o dia 20 de cada mês, o “índice de recolhimento efetivo das receitas correntes no mês anterior”. Tal índice era necessário para reajustar mensalmente o valor nominal da URO, conforme previsto pelo art. 6º, § 2º, “b”, da Lei nº 7.999/90. Entretanto, por conta da demora pela Receita Federal em classificar e disponibilizar a cada mês a totalidade das receitas arrecadadas no mês anterior, e das discrepâncias existentes à época entre essa classificação da receita arrecadada e a classificação econômica da receita utilizada orçamentariamente, o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) não dispunha de informações que possibilitassem o cálculo tempestivo do índice mensal de recolhimento efetivo das receitas correntes.³

Sem esse índice, ao longo do exercício financeiro o valor da URO não poderia ser corrigido no início de cada mês, como previsto pela legislação. Consequentemente, os saldos não-liquidados das dotações orçamentárias também não eram reajustados. Num ambiente de hiperinflação como prevalecia à época⁴, as dotações orçamentárias tinham o seu valor real rapidamente corroído. Assim, já a meados do exercício financeiro as dificuldades de execução por previsão de insuficiência de dotação ameaçavam paralisar algumas ações da administração pública, e as pressões técnicas e políticas para que essas dotações fossem corrigidas eram constantes.

Em 27 de julho de 1990, a Mensagem nº 109 do Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o PLN nº 15/90, projeto que fazia a revisão dos orçamentos da União para 1990 e dava outras providências. Em 19 de outubro de 1990, após aprovação pelo Congresso Nacional, com Substitutivo, foi sancionada a Lei nº 8.083, que revogou o art. 6º da Lei nº 7.999, de 1990 (com a exceção de seu § 6º). A nova experiência de indexação do orçamento da União estava oficial e melancolicamente encerrada.

Interessante notar que as duas experiências de indexação, a de 1988 e a de 1990, enfrentaram dificuldades por razões diametralmente opostas: a primeira levou à concessão de dotações quase ilimitadas, e a segunda levou à concessão de dotações insuficientes. Enquanto a primeira sucumbiu a um equívoco inaceitável em sua concepção teórica (que culminou com a demissão do então Secretário da SOF), a segunda enfrentou uma dificuldade de ordem operacional que não tinha como ser corrigida em curto prazo.

Felizmente, este artigo tem por objetivo apenas o registro histórico dessas experiências, pois não se vislumbra que o Brasil possa vir a enfrentar num futuro próximo um processo hiperinflacionário semelhante ao ocorrido àquela época.

3 Quando de sua concepção em 1986, o SIAFI se viu forçado a admitir a possibilidade de se lançarem receitas “a classificar”, condição indispensável para viabilizar a sua implementação num prazo exíguo de tempo.

4 Em 1989, o IGP-DI acumulado no ano foi de 1.782,85%.

Referências

Brasil, Decreto-lei nº 2.443, de 24 de junho de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del2443.htm.

_____, Decreto nº 98.938, de 09 de fevereiro de 1990. Disponível em https://www.normasbrasil.com.br/norma/decreto-98938-1990_51227.html.

_____, Lei nº 7.715, de 3 de janeiro de 1989. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1989_1994/L7715.htm.

_____, Lei nº 7.800, de 10 de julho de 1989. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1989_1994/L7800.htm.

_____, Lei nº 7.999, de 31 de janeiro de 1990. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1989_1994/L7999.htm.

_____, Lei nº 8.083, de 19 de outubro de 1990. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8083.htm.