

Orçamento e eficiência econômica



Rubens Penha Cysne

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

Uma das conseqüências do processo orçamentário atual é o contingenciamento, efetuado pelo Tesouro Nacional, de recursos já aprovados na Lei Orçamentária Anual (LOA). Tal procedimento, por vezes chamado de “limitação orçamentária e financeira”, tem duas faces. Primeiro, há o deferimento prudencial ao longo do ano, liberando-se as dotações majoritariamente em dezembro. Trata-se de uma contrapartida, inteligível, às incertezas associadas à realização de receitas.

Segundo, há o contingenciamento (cujo *rationale* pode-se também perfeitamente entender) do total da despesa, derivado, eventualmente, da necessidade de se cumprir a meta de superávit primário estipulado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e incorporado pela LOA.¹ Quando não empenhadas ao final do ano para o exercício seguinte, o que ocorre com frequência, às despesas orçamentárias não realizadas ao longo do exercício são simplesmente canceladas, perdendo o projeto ou instituição beneficiária o direito às mesmas.

A possibilidade de contingenciamento, entretanto, não abrange todas as rubricas orçamentárias. Sob este prisma, podem-se classificar as despesas relativas à execução do orçamento público federal² em duas grandes categorias distintas: as contingenciáveis e as não-contingenciáveis.

As despesas não-contingenciáveis costumam ser aquelas rigidamente her-

dadas do passado. Estas, ou são definidas através de instrumentos legais de grau hierárquico superior às leis orçamentárias, como no caso das despesas vinculadas, ou são despesas de execução obrigatória — em geral diretamente atreladas ao pagamento de fatores de produção (capital e trabalho) — do governo.

Dentre as despesas não-contingenciáveis são exemplos de despesas vinculadas às transferências do Tesouro para fundos constitucionais (por exemplo, relativos à Previdência, à Saúde e à Educação) e as transferências para Estados e municípios. Em 2005, as despesas federais classificadas como vinculadas corresponderam a algo em torno de 5,3% do PIB. Adicionalmente, são exemplos de despesas de execução obrigatória as despesas de pessoal e encargos sociais (5,14% do PIB), as despesas previdenciárias (7,41% do PIB) e os juros nominais

incidentes sobre a dívida pública federal (em torno de 5,3% do PIB).

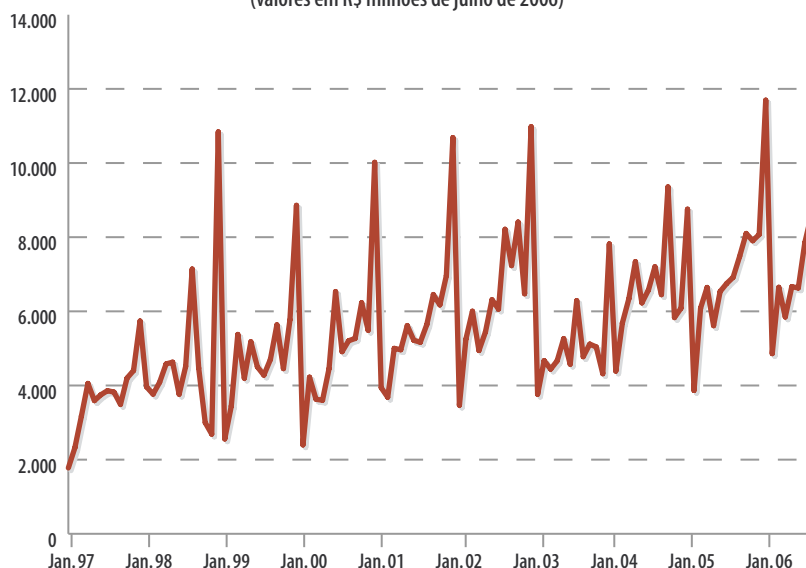
O principal item das despesas contingenciáveis, no relatório de execução de despesas do Tesouro Nacional, é o item de “Custeio e Investimento”. Em 2005, este item representou algo em torno de 4,27% do PIB.

O contingenciamento das despesas de Custeio e Investimento ao longo do ano pode ser caracterizado (ainda que de forma apenas aproximada, devido ao fato de algumas despesas incluídas nesta rubrica poderem ser maiores em dezembro, independentemente do contingenciamento) através da observação temporal do valor, a preços constantes, das liberações de recursos.

Os gráficos 1 e 2 apresentam duas séries da Execução Financeira do Tesouro Nacional, com periodicidade mensal, no período que vai de janeiro de 1997 a julho de 2006. Os valores são apresentados em R\$ milhões de julho de 2006. A primeira série reflete o item de Custeio e Investimento contingenciável, enquanto que a segunda reflete o item Despesas Vinculadas, de difícil contingenciamento:

Fica patente, à primeira vista, o caráter sazonal da série de “Custeio e Investimento”, com os desembolsos concentrados em dezembro de cada ano. A média de desembolsos na rubrica Custeio e Investimento é de R\$ 5,1 bilhões quando se consideram os meses de janeiro a novembro de cada ano; mas de

Gráf. 1 – Despesas de custeio e investimento
(valores em R\$ milhões de julho de 2006)



Fonte de dados primária: Tesouro Nacional. Elaboração própria.

R\$ 9,5 bilhões quando se considera apenas o mês de dezembro. O mesmo tipo de sazonalidade não se observa no caso das despesas vinculadas, que oscilam de forma mais ou menos homogênea ao longo dos doze meses do ano.

O segundo tipo de contingenciamento, como dissemos anteriormente, é aquele que gera a efetiva redução de despesas necessária à obtenção do superávit primário. Dados do SIAFI (Tabela 1 em Alston et al. — 2006) mostram para o período de 1996 a 2004, relativamente à rubrica de investimentos, que em média apenas algo em torno de 72% dos recursos aprovados pela LOA foram efetivamente liberados ou empenhados até o final do ano. Este dado reflete o contingenciamento do segundo tipo.

O Executivo argumenta que ambos os contingenciamentos, sob esta já reduzida parcela do orçamento, têm sido importantes para o controle das finanças públicas: o primeiro, dentro do ano, por motivos prudenciais, já que não se conhecem com precisão as receitas a serem arrecadadas até o final do ano; e, o segundo, que gera uma diferença efetiva entre o total das despesas aprovadas e

as despesas realizadas, para obter-se a meta de superávit primário estipulada pela LDO.

Distorções — Sob este prisma tratam-se tais contingenciamentos de uma distorção que tenta corrigir pelo menos³ duas outras. Primeiro, o fato de a carga tributária já se encontrar em seu limite.⁴ Segundo, a do excesso de despesas vinculadas, que crescem por inércia com o aumento de receitas, como se aumentos de despesas com orçamento equilibrado fosse um fato macro ou microeconomicamente neutro, o que de forma alguma é verdade.

Por outro lado, este tipo de procedimento, pelo qual uma distorção (o contingenciamento) tenta corrigir outras (listadas acima) acaba gerando problemas (novas distorções) de várias espécies.

Primeiro, o contingenciamento gera incertezas para as instituições ou projetos beneficiários das verbas orçamentárias, não apenas em termos do fluxo de caixa de recebimentos ao longo do ano mas também, como vimos, com relação ao montante global que será efetivamente recebido. Tal incerteza, dentre outros

O contingenciamento gera incertezas para as instituições ou projetos beneficiários das verbas orçamentárias

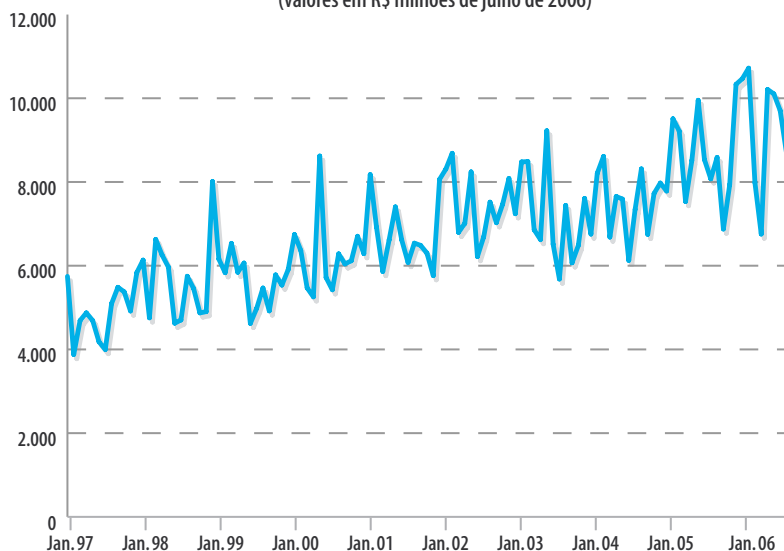
fatores, tende a gerar ineficiência administrativa e queda de investimentos, visto que este costuma ser o item de ajuste quando há aleatoriedade orçamentária.

Segundo, o processo tende também a gerar ineficiências no próprio processo orçamentário, tendo em vista que os envolvidos passam a reagir antecipadamente aos possíveis contingenciamentos nas liberações futuras de recursos. Congressistas, por um lado, tendem a superestimar o valor das emendas de sua autoria. Para frear este procedimento o Executivo, por outro lado, lembra que na elaboração do Orçamento deve haver equilíbrio entre receitas e despesas e, neste estágio da negociação, tende a agir em sentido oposto aos congressistas, trabalhando com previsões de receitas mais conservadoras.

Na fase de implementação, o contingenciamento costuma ser justificado pela possibilidade, ao final do ano, de uma receita efetiva inferior à prevista. Logo, se o Executivo não tiver sido eficiente bastante, na fase de aprovação do orçamento, para impedir que o Legislativo aprove despesas com base em previsões de receitas muito otimistas, não serão as liberações efetivas que se elevarão, mas sim o contingenciamento.

Sob este prisma, a tendência da parte do Executivo a trabalhar com previsões de receitas mais conservadoras pode ser vista como uma tentativa de minimizar os custos políticos e econômicos (devido

Gráf. 2 – Despesas vinculadas
(valores em R\$ milhões de julho de 2006)



Fonte de dados primária: Tesouro Nacional. Elaboração própria.

aos efeitos nocivos da incerteza mencionados acima) posteriores associados à necessidade de contingenciamentos.

Uma outra distorção gerada no processo orçamentário diz respeito à tendência dos congressistas de passar as despesas de seu interesse da categoria contingenciável para a categoria não-contingenciável. Ou seja, retirando-as da rubrica de Custeio e Investimento e tentando vinculá-las às receitas orçamentárias. Em geral, isto se dá através da utilização de instrumentos legais de grau hierárquico mais elevado.

O problema aqui é que vincular despesas a receitas costuma ser economicamente ineficiente devido a dois fatos simples: primeiro, a vinculação gera aumento de despesas por inércia, sem justificativa em fatos econômicos relevantes — maiores taxas de retorno social, por exemplo. Segundo, informação se ganha no tempo, e decisões sociais com mais informação são no mínimo tão eficientes quanto decisões sobre alocações de verbas tomadas no passado, necessariamente baseadas em conjuntos de informação mais modestos.⁵

Em suma, de um lado, o contingenciamento caracterizado nos gráficos 1

e 2 acima e nas baixas relações entre receitas liberadas (ou empenhadas) e receitas aprovadas na LOA (72% entre 1996 e 2004, no caso da rubrica de investimentos) tem sido importante e inteligível na conjuntura institucional e política na qual se governa o país. Por outro lado, trata-se de uma distorção que se deseja compensatória, mas que gera várias outras distorções derivadas.

A solução para o problema, evidentemente, está no velho provérbio de Chicago: “se a sua gravata estiver rasgada, não tente comprar um sapato novo para compensar; compre outra gravata”. Ou seja, corrija a distorção original. No caso brasileiro, a solução ótima requer uma maior desvinculação de receitas, uma redução gradual e segura da carga tributária e uma reforma do sistema de representação política. Trata-se de uma gravata de pelo menos três cores. ■

Referências

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”.

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

Pereira, C. and B. Mueller (2000). “Uma Teoria da Preponderância do Executivo: O Sistema de Comissões no Legislativo Brasileiro.” *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 15:45-67.

Notas

¹A meta de superávit primário do setor público foi fixada pela LDO 2007 (Substitutivo) em 4,25% do PIB, esperando-se saldos de 2,45% para o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, 0,70% para as estatais federais e 1,10% para os governos regionais.

²Os números aqui apresentados referem-se apenas ao governo central, tomando como base a Execução Orçamentária do Tesouro Nacional. Na projeção que consta no Anexo IV da LDO para 2007, o governo central (que difere do federal pela incorporação, neste último, das estatais federais) dispõe de receitas tributárias em torno de 25,2% do PIB (cerca de 66,3% do total da arrecadação tributária nacional).

³Um terceiro possível motivo para contingenciamento é levantado por Alston et al. (2006), Alston and Mueller (2006) e Pereira e Muller (2000). Segundo estes autores, o sistema político brasileiro vigente desde a redemocratização, com estrutura partidária frágil e fragmentada, tenderia a exigir do Executivo mecanismos mais fortes de controle do comportamento parlamentar, fato que se refletiria sobre a execução do orçamento.

⁴O que, de certa forma, ficou evidente com a derrota da MP 232, que aumentava a tributação dos prestadores de serviço.

⁵A ineficiência da vinculação de receitas fica também patente quando se observa que os setores mais privilegiados neste sentido, educação (ao qual se destinam compulsoriamente pelo menos 18% do total de receitas tributárias, fato garantido pela Constituição de 1988), seguridade social e saúde, estão ou entre os mais carentes na provisão de serviços públicos de boa qualidade ou entre aqueles cujo gasto cresceu em demasia.