
Cadernos ASLEGIS

ISSN 1677-9010 / www.aslegis.org.br

Um novo orçamento para os “novos tempos”

Oswaldo Maldonado Sanches¹

Consultor de Orçamento da Câmara dos Deputados

Já em meados da década dos 80, Aaron Wildawsky, o conhecido estruturador da teoria da orçamentação incremental, alertava para a mudança do paradigma que rege os gastos públicos, bem delineada no seu livro “*The New Politics of the Budgetary Process*”, ou seja, a chegada dos tempos da orçamentação decremental ou dos orçamentos decrescentes, em cujo contexto existiriam cada vez menos recursos para alocação em novos projetos e para a expansão das atividades tradicionais do setor público.

Uma das comprovações do acerto dessa tese do autor, mais do que o fato das lideranças dos EUA começarem a se preocupar com a necessidade de combater os elevados déficits orçamentários do governo federal — que ensejou a produção de lei (de iniciativa do Congresso) para limitar esse déficit, em 1985, denominada “*Balanced Budget and Emergency Control Act*” e mais conhecida como “*Gramm-Rudman-Hollings Act*” —, foi o fato do Governo norte-americano não conseguir cumprir as metas de redução do déficit, gerando a necessidade de reformulações nessa Lei e, mais tarde, a produção de novas leis instituindo normas mais drásticas.

Essa experiência, de suficiente interesse para motivar um aprofundado estudo, teria menos relevância para nós se fosse relativa a um fenômeno isolado e restrito aos EUA. Porém, não é esse o caso. Pelo mundo afora os governos, inclusive os nossos, passaram a ser pressionados pela conjugação de crescentes demandas no campo social — atendimentos de saúde, saneamento,

¹ Mestre em Administração Pública pela FGV/RJ e SUNYA/EUA)

educação, segurança, previdência, seguro desemprego, meio ambiente, etc. — e econômico — proteção à agricultura local, incentivo às exportações, proteção à empresa nacional, etc. —, simultaneamente à queda nas suas receitas. Este último fenômeno passa a ocorrer por conta de fatores como o acirramento da competição internacional (estreitando as margens de lucro das empresas), aumento do desemprego pela liberação de imensos contingentes de mão-de-obra por inovações tecnológicas (bancos, montadoras, etc.) e queda na renda líquida nacional pela redução no poder de compra médio das pessoas, tudo isso implicando redução na base arrecadatória dos governos.

A análise dessa situação, hoje existente na maioria dos países — sem distinção entre desenvolvidos e subdesenvolvidos —, nos levou a designar os modelos orçamentários atuais, sucessores do orçamento-programa (assentado no paradigma da orçamentação incremental), por “*Orçamentos adaptativos*”, ou seja, orientados para conviver com os déficits governamentais e com limitada flexibilidade na reorientação dos gastos públicos. Porém, sempre tivemos consciência de que apenas criar um rótulo não resolveria o problema, sendo necessário entender melhor esse novo modelo e atuar no seu aprimoramento, com vistas a revesti-lo da indispensável funcionalidade, pois mesmo sob o novo contexto não seria racional prescindir das formidáveis instrumentalidades do orçamento. O objetivo deste texto, essencialmente provocativo, é propor mudanças que permitam o frutífero emprego do Orçamento como instrumento de planejamento, de programação (inclusive definição de responsabilidades pela execução) e de controle.

A execução orçamentária de 2001 (ilustrativa das práticas dos últimos anos) propicia uma série de elementos a evidenciar que o Brasil (governo federal) se acha na desfavorável situação de centrar sua ênfase orçamentária na administração da dívida pública e na cobertura de gastos de caráter continuado (salários de servidores e previdência social do INSS). Nesse ano a “arrecadação direta” (tributos + contribuições), deduzidas as transferências legais (relativas a participações dos Estados e Municípios em receitas arrecadadas pela União), totalizou R\$ 193 bilhões, enquanto que os gastos com servidores e aposentadorias do INSS chegaram a R\$ 140 bilhões; e os gastos com juros da dívida perfizeram R\$ 53 bilhões. Por outro lado, as aplicações em investimentos totalizaram R\$ 15 bilhões (dos quais R\$ 11 bilhões “executados” em dezembro). Na categoria dívida pública os acréscimos (desconsideradas as operações de rolagem ou refinanciamento da dívida) chegaram a R\$ 54,4 bilhões e as amortizações a R\$ 54,6 bilhões. Isso demonstra três coisas: 1) que toda a receita “fiscal” é consumida com o pagamento de encargos com

servidores (ativos e inativos), benefícios previdenciários pagos pelo INSS e juros da dívida; 2) que os investimentos feitos pela União no decorrer do exercício, desconsiderada a “execução” de dezembro, foram inexpressivos, isto é, apenas R\$ 4 bilhões, equivalentes a restritos 2% da arrecadação com tributos e contribuições; 3) que, na realidade, nada se amortizou no decorrer do exercício, visto que as amortizações constantes da despesa foram neutralizadas pelas novas operações constantes da receita. Isso é particularmente grave por duas razões: a primeira, que pelo menos as parcelas recebidas dos Estados e Municípios com base nos compromissos contratuais fixados quando da renegociação de suas dívidas (R\$ 15,7 bilhões) deveriam ter se convertido em amortizações reais da dívida; segundo, que o conceito de rolagem adotado pela Administração gera acréscimos sistemáticos no montante dessa dívida. As tabelas a seguir sistematizam os dados relativos a tais assertivas.

DEMONSTRATIVO DA COMPOSIÇÃO E EVOLUÇÃO DAS RECEITAS

Especificação	Em R\$ bilhões correntes					
	1997	1998	1999	2000	2001	01/97
Receita Tributária	58,6	67,9	74,7	78,7	91,7	56,5
Receita de Contribuições	92,8	93,8	113,7	139,7	161,1	73,6
- Transf.a Est./Municípios	29,9	37,5	41,9	51,6	59,8	100,0
Sub-Totais	121,5	124,2	146,5	166,8	193,0	58,8
Rec. de Op. de Crédito *	91,9	90,7	87,0	23,3	54,4	-40,8
Receita de Serviços	7,2	9,3	9,0	14,3	16,1	123,6
Receita Patrimonial	5,5	13,8	11,5	10,1	10,7	94,5
Amortiz.de Empréstimos	4,7	5,4	12,5	12,3	15,7	234,0
Outras Receitas	19,9	31,1	28,8	47,2	44,2	122,1
Sub-Totais	250,7	274,5	295,3	274,0	334,1	33,3
Transf.a Est./Municípios	29,9	37,5	41,9	51,6	59,8	100,0
TOTAIS	280,6	312,0	337,2	325,6	393,9	40,4

* Sem incluir as parcelas relativas ao refinanciamento da dívida (rolagem)

DEMONSTRATIVO DA COMPOSIÇÃO E EVOLUÇÃO DAS DESPESAS

Especificação	Em R\$ bilhões correntes					
	1997	1998	1999	2000	2001	01/97
Pessoal e Enc. Sociais	44,5	47,9	51,8	58,2	65,4	47,0
- Civil (ativos + inativos)	33,6	35,5	38,7	43,5	47,1	40,2
- Militar (ativos+inativos)	10,9	12,4	12,9	14,7	18,3	67,9
Aposentadorias do INSS	46,4	53,5	58,2	64,1	74,9	61,4
Juros da Dívida	21,0	30,8	45,4	38,8	52,8	151,4
Sub-Totais	111,9	132,2	155,4	161,1	193,1	72,6
Investimentos	7,5	8,3	7,0	10,1	14,6	94,7
Inversões Financeiras	65,0	71,3	56,8	11,4	20,4	-68,6
Amortização da Dívida *	13,3	24,4	27,2	43,9	54,6	310,5
Outras Despesas	29,7	29,8	31,0	37,3	40,9	37,7
Sub-Totais	227,4	266,0	277,4	263,8	323,6	42,3
Transf.a Est./Municípios	29,9	37,5	41,9	51,6	59,8	100,0
TOTAIS	257,3	303,5	319,3	315,4	383,4	49,0

* Sem incluir as parcelas relativas ao refinanciamento da dívida (rolagem)

Sob tal situação seria cabível perguntar: “*Por quanto tempo essa situação pode ser mantida sem que o País entre em colapso?*” A resposta, em nosso entender, seria: “Por certo, mesmo para um “*País abençoado por Deus e bonito por natureza*”, um tal desequilíbrio não pode ser mantido por muito tempo ...” Cumpre observar, com relação aos demonstrativos acima, que o desequilíbrio entre as receitas “fiscais” (tributos + contribuições) e os gastos “incompressíveis” só não é maior em razão da ampliação do gravame fiscal nos últimos anos por meio de novas contribuições e da elevação de alíquotas. Do lado da despesa, tais medidas foram complementadas pela contenção de gastos pela não concessão de reajustes lineares aos servidores, congelamento das tabelas de deduções no imposto de renda e manipulação dos índices de correção do salário mínimo para não ampliar os encargos com a previdência. Note-se, por outro lado, a redução que vem ocorrendo nas despesas de capital (investimentos + inversões financeiras) a partir de 1997, cabendo destacar que os dados de 2001 se acham inflados pela expressiva “execução” no mês de dezembro (“Restos a pagar”) que montam a R\$ 10,8 bilhões nos investimentos e R\$ 11,7 bilhões nas inversões financeiras.

Qual seria então o “quadro real” a partir do qual seria válido fazer extrapolações? Se tomarmos como referência o período dos últimos cinco anos (1997 a 2001) constataremos que nele tivemos uma inflação acumulada (variação do IGP-DI/FGV) de 56,7% e uma expansão da população de 8,45% (taxa geométrica anual de 1,64% apurada pelo IBGE). Portanto, nesse período as receitas diretas (sem mudanças nas alíquotas) deveriam ter crescido 69,9% para que a arrecadação *per capita* fosse mantida inalterada. Se adotado um índice mais conservador, como a variação do IPCA/IBGE, que foi de 32,3% no período, as receitas estáveis (que não foram objeto de alteração nas alíquotas ou bases de incidência) teriam de ter crescido 43,5% para que a receita *per capita* se mantivesse inalterada. Porém, como se acha indicado no demonstrativo abaixo, tal não ocorreu. Nesse período, por exemplo, o “*imposto sobre produtos industrializados*” cresceu só 16,5%, o “*imposto sobre a renda - pessoa física*” (mesmo sem a correção na tabela dos descontos sobre a base de incidência, congelada há 4 anos), 40,8%; o “*imposto sobre a renda - pessoa jurídica*”, 32,3%; a “*contribuição sobre o salário educação*”, 14,1%; e a “*contribuição social sobre o lucro*”, só 24,7%. Portanto, nesse período ocorreu uma redução real de cerca de 15% na receita direta, ou seja,

na média, cada cidadão passou a recolher cerca de 15% menos do que fazia há cinco anos.

DEMONSTRATIVO DA EVOLUÇÃO DE IMPOSTOS E CONTRIBUIÇÕES

Especificação	Em R\$ bilhões correntes					
	1997	1998	1999	2000	2001	01/97
Tributária	58.624	67.901	74.690	78.686	91.682	56,4
- Imp. Renda - P.Física	2.618	2.802	3.017	3.345	3.687	40,8
- Imp. Renda - P. Jurídica	11.936	10.720	11.692	15.166	15.797	32,3
- Imp. Renda - Ret.na Fonte	18.255	27.305	30.286	29.541	38.968	113,5
- Imp. Prod. Industrializados	16.166	15.787	15.859	17.555	18.838	16,5
- Imp. Sobre Op. Crédito ... (IOF)	3.760	3.839	4.843	3.091	3.552	-5,5
- Imp. sobre Comércio Exterior	5.074	6.521	7.805	8.431	9.096	79,3
- Outros Impostos e Taxas	815	4.766	1.188	1.558	1.744	114,0
Contribuições	92.850	93.761	113.728	139.727	161.139	73,5
- Contr.Previdenciárias	43.967	45.057	49.519	55.482	62.745	42,7
- Contr.Plano Segurid.Servidor	2.576	2.489	3.142	3.361	3.481	35,1
- Contr.p/Financ.Segurid.Social	18.198	17.748	30.797	38.634	45.679	151,0
- Contr.Provis.s/Mov.Financeira	6.887	8.133	7.949	14.397	17.159	149,2
- Contr.para o PIS/PASEP	7.246	7.074	9.453	9.484	11.186	54,4
- Contr.Social sobre o Lucro	7.190	6.525	6.736	8.666	8.967	24,7
- Contr.do Salário-Educação	2.689	2.382	2.323	2.729	3.069	14,1
- Outras Contribuições	4.097	4.353	3.809	9.786	8.853	116,1

Não fossem os artificios (como a perpetuação da CPMF e do Fundo Social de Emergência), as elevações no gravame fiscal (novas alíquotas ou formas de cobrança do COFINS, CPMF e IR na fonte sobre os rendimentos de capital) e o efeito da mudança legal (que embora expressivo não se acha determinado) que passou a permitir à Receita Federal utilizar os dados da CPMF para identificar evidências de sonegação, as evidências da queda na arrecadação *per capita* seriam muito mais expressivas. Nesse sentido é fundamental observar que o excepcional desempenho da arrecadação em 2001 distorce um pouco a nossa avaliação. Isso fica bem evidente no demonstrativo a seguir, em que destacamos o crescimento de 2001 sobre 2000 e comparamos a média dos 3 primeiros anos do período com a média dos 3 últimos. De qualquer modo, fica claro que não há margem para ampliar o gravame fiscal “*sem matar as galinhas de ovos de ouro*”, ressalvado nos estratos mais elevados de rendimentos, em que seriam cabíveis algumas faixas de tributação mais elevada (como já ocorreu no passado com o IR pessoa física) desde que para fins socialmente justificáveis.

As reduções reais apontadas se explicam. De um lado houve encolhimento da massa salarial do País, para o que contribuiu, em muito, a não concessão

de reajustes lineares aos funcionários federais (medida que a maior parte dos governos estaduais e municipais se apressou em copiar), a abundância de mão-de-obra no mercado (aposentados ainda motivados para trabalhar, empregados substituídos nas empresas privatizadas por outros de menor salário ou por estrangeiros, pessoas liberadas pela automação dos processos nos bancos, montadoras, etc.) que levou ao achatamento dos salários pelo excesso de oferta, reduzindo a arrecadação direta, bem como a indireta pela redução do poder de compra. De outro, essa queda real se explica pela redução da atividade econômica, em razão de alterações na conjuntura mundial e da quase total “paralisação” dos investimentos do setor público, inclusive em

DEMONSTRATIVO DE VARIAÇÕES NA ARRECADAÇÃO DE IMPOSTOS E CONTRIBUIÇÕES

Especificação	Em R\$ bilhões correntes					
	2000	2001	Var.01/00	Med.97/99	Med.99/01	% 01/99
Tributária	78.686	91.682	16,5	67.072	81.686	21,8
- Imp. Renda - P.Física	3.345	3.687	10,2	2.812	3.350	19,1
- Imp. Renda - P. Jurídica	15.166	15.797	4,2	11.449	14.218	24,2
- Imp. Renda - Ret.na Fonte	29.541	38.968	31,9	25.282	32.932	30,3
- Imp. Prod. Industrializados	17.555	18.838	7,3	15.937	17.417	9,3
- Imp. Sobre Op. Crédito ... (IOF)	3.091	3.552	14,9	4.147	3.829	-7,7
- Imp. sobre Comércio Exterior	8.431	9.096	7,9	6.467	8.444	30,6
- Outros Impostos e Taxas	1.558	1.744	12,0	2.256	1.497	-33,7
Contribuições	139.727	161.139	15,3	100.113	138.198	38,0
- Contr.Previdenciárias	55.482	62.745	13,1	46.181	55.915	21,1
- Contr.Plano Segurid.Servidor	3.361	3.481	3,6	2.736	3.328	21,7
- Contr.p/Financ.Segurid.Social	38.634	45.679	18,2	22.248	38.370	72,5
- Contr.Provis.s/Mov.Financeira	14.397	17.159	19,2	7.656	13.168	72,0
- Contr.para o PIS/PASEP	9.484	11.186	17,9	7.924	10.041	26,7
- Contr.Social sobre o Lucro	8.666	8.967	3,5	6.817	8.123	19,2
- Contr.do Salário-Educação	2.729	3.069	12,5	2.465	2.707	9,8
- Outras Contribuições	9.786	8.853	-9,5	4.086	7.483	83,1

habitação, saneamento, energia e transportes. O quadro dos investimentos do governo federal nos últimos quatro anos é algo no mínimo vexatório. Se computados apenas os gastos nos primeiros 11 meses de cada ano, deixando à margem o “executado” no último mês (típicos “restos a pagar” programados), tais investimentos somam, no acumulado dos últimos quatro anos, apenas R\$ 14,3 bilhões, ou seja, uma média de apenas R\$ 324,5 milhões por mês. Cumpre observar que tais números incluem os gastos com investimentos na construção de prédios públicos, na compra de equipamentos para as forças armadas e na aquisição de máquinas e outros materiais permanentes para uso dos órgãos dos três Poderes. Em áreas como saneamento e habita-

ção os gastos tem sido inexpressivos. Em 2001, por exemplo, os gastos na função “Habitação” totalizaram R\$ 229,0 milhões (equivalentes à construção de 25.000 casas populares) e na função “Saneamento” apenas R\$ 223,4 milhões (algo como R\$ 8,3 milhões por unidade da federação).

Não temos dúvidas sobre a conveniência de reduzir a presença do Estado nas atividades típicas do setor privado, ressalvadas as de caráter estratégico. Porém é preciso ter em conta que o sistema econômico brasileiro foi estruturado, a partir dos anos 40 (parte final do Estado Novo), para ter no setor público uma das principais alavancas do processo produtivo, seja na condição de um dos grandes investidores na constituição da infra-estrutura básica, seja no suprimento de incentivos à atuação de segmentos relevantes da economia (financiamentos, contratos, demanda por produtos, subsídios, reservas de mercado, etc.), seja na ordenação dos processos. Em nosso entender, no momento em que isso foi esquecido foram plantadas as sementes para a eclosão da crise atual (alto índice de desemprego, achatamento da massa salarial, crescente demanda por serviços sociais a cargo do Estado, elevada informalidade e riscos na realização de investimentos pelo setor privado, insegurança da população, etc.). Como sair dela? Não ousaríamos uma fórmula pronta, mas, ensina a sabedoria popular que, quando se erra o caminho, o melhor é voltar ao ponto correto da trajetória e retomá-lo em bases seguras. Fazer de modo diferente equivale a lançar-se a perigosas aventuras. Nessa retomada de rumos, dadas as prioridades sociais da atualidade, as perguntas básicas devem ser: o que gera mais empregos? o que gera maior benefício social? o que não requer bens importados para sua execução? o que se pode começar a fazer logo? o que tem maior efeito sinérgico sobre a economia e sobre a sociedade como um todo? Sob tais imperativos a pergunta menos importante é: “de onde virão os recursos?” Tão desafortunado quanto o indivíduo que não tem tempo para o que é importante é o governante que não é capaz de viabilizar os recursos necessários para fazer o que é essencial para o presente e futuro dos seus governados!

Uma vez que definimos o que sejam os “novos tempos” — tanto no seu quadro melancólico atual quanto na sinalização do futuro desejado — podemos falar no “*novo Orçamento*”. A primeira grande mudança necessária no orçamento é no sentido de que este passe a dar maior destaque à questão da dívida pública, sobretudo em duas vertentes: a) controle institucional (sobretudo pelo Legislativo) sobre a expansão real da dívida, proibindo-a draco-

niamente para qualquer gasto que não seja caracterizável como investimento em capital social básico ou como inversão financeira essencial; b) preciso enquadramento das operações de refinanciamento da dívida, de maneira a evitar que tais sejam realizadas de maneira a disfarçar expansões reais; c) controle institucional (lastreado em lei de caráter anual) sobre as margens de flexibilidade para a política de juros, tendo em conta que, na situação atual, cada ponto percentual na taxa de juros tem um impacto anual de cerca de R\$ 3 bilhões no Tesouro (considerados os gastos de R\$ 54 bilhões em juros em 2001 e a taxa de juros média de 18% ao ano); c) A segunda, passar a dar menor ênfase aos controles formais e *ex post*, de custo astronômico e tímidos resultados, e apostar no controle social. Não existe melhor controle do que o exercido pelas instituições da sociedade (sobretudo a imprensa e as ONGs religiosas, ideológicas ou ideacionais). Porém, para que ele possa ser exercido impõem-se 3 providências: a) apropriada definição de cada obra ou empreendimento (tamanho, localização, objeto, usuários e custo total) no próprio orçamento; b) informação, também no orçamento, sobre quanto foi gasto na iniciativa nos anos anteriores, sujeitando a autoridade à responsabilização por dados não suportados por registros institucionais; c) informação, na proposta de orçamento, da previsão de conclusão do empreendimento e confirmação de seu tamanho, objeto, beneficiários e co-participantes. A terceira, reinstaurar centros de custos, detalhando o orçamento por unidades relevantes de execução (hoje há apenas uma unidade orçamentária da administração direta em cada Ministério), como forma de melhor definir os responsáveis pela execução das prioridades da sociedade, de poder apropriar seus custos e de atribuir encargos no controle sobre os gastos burocráticos (hoje livres e abusivos em muitas entidades) aos seus titulares, além da criação de um sistema de auditoria centralizada sobre os gastos mais susceptíveis de abusos (cópias, copa e higiene, telefonia, Internet, energia, diárias, passagens, etc.). A quarta, redefinir a forma de apresentação do orçamento, de modo a facilitar a sua compreensão pelos cidadãos em geral, visto que, no modelo atual, até mesmo técnicos com muitos anos de experiência no campo orçamentário têm dificuldades em localizar informações e em entender as consolidações. Finalmente, o mais importante, instituir um sistema de revisão crítica das atividades tradicionais, sobretudo das centradas na ação sobre os efeitos de omissões históricas do Governo, com vistas ao remanejamento parcial de recursos para atacar as causas dos problemas. Por exemplo, na

área da saúde, é imperativo atuar para que as repetitivas ações de natureza curativa (nas doenças transmitidas por vias hídricas) não inviabilizem as ações de saneamento que podem propiciar a eliminação de surtos e a melhoria das condições de vida.

Claro que a eficácia dessas medidas dependem de várias outras mudanças e providências, sobretudo, a coragem de definir com mais clareza (e sem ambigüidades) as competências básicas do governo federal, dos estados e dos municípios, hoje muito ambíguas nos artigos 23 e 24 da Constituição Federal, bem como realizar ajustes nas imprecisões que cercam a caracterização dos instrumentos de planejamento e de orçamento contidas no art. 165 dessa Constituição. É imperativo que tais instrumentos sejam empregados de maneira a dar menos relevância às atividades tradicionais e a realçar de modo apropriado as iniciativas relacionadas às prioridades maiores do País em cada período de tempo. Esta é a única maneira de assegurar o engajamento de todos os níveis de governo na solução dos problemas maiores da sociedade e de obter efetiva participação do setor privado, ao dar-lhe segurança de que o Estado sabe para onde quer ir e de que o Governo não ficará mudando de orientação a todo momento, ao sabor de ocasionais ventos adversos ou de naturais alterações da conjuntura no exterior.

Por certo existem outros elementos a serem considerados e voltaremos a eles em outra oportunidade. Por ora as questões aqui colocadas (após aprofundada reflexão) são suficientes para ampliar a discussão sobre o tema e suscitar a apresentação de críticas e sugestões que possam contribuir para a edificação de um modelo mais funcional de orçamento e de planejamento para os tempos atuais. Somos otimistas, pois cremos na autenticidade do famoso anagrama oriental: "*se há crise, há oportunidade*". Com esse fundamento, vislumbramos um ambiente favorável para que, com trabalho e dedicação, sejam edificados modelos mais transparentes, operativos e funcionais.