



Consultoria Legislativa do Senado Federal

COORDENAÇÃO DE ESTUDOS

**SISTEMA ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO:
PLANEJAMENTO, EQUILÍBRIO FISCAL E QUALIDADE
DO GASTO PÚBLICO**

Marcos José Mendes

TEXTOS PARA DISCUSSÃO 39

Brasília, fevereiro / 2008

Contato: *conlegestudos@senado.gov.br*

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade do autor e não reflete necessariamente a opinião da Consultoria Legislativa do Senado Federal.

Os trabalhos da série "Textos para Discussão" estão disponíveis no seguinte endereço eletrônico:
http://www.senado.gov.br/conleg/textos_discussao.htm

RESUMO

O trabalho analisa o sistema orçamentário brasileiro, descreve as principais características institucionais e problemas do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual. Mostra-se que todo arcabouço de planejamento montado na Constituição de 1988 sucumbiu às características do sistema político brasileiro: a dificuldade de formar maiorias no Congresso e os incentivos eleitorais à expansão dos gastos correntes. Como resultado tem-se um processo decisório focado no curto-prazo, cujos principais objetivos são o equilíbrio fiscal e o atendimento da base de apoio do governo no Congresso. O planejamento e a qualidade do gasto ficam em segundo plano.

Os principais instrumentos de gestão do orçamento têm sido a compressão dos investimentos públicos (via contingenciamento de gastos), a elevação da carga tributária (via expansão de contribuições sociais) e a flexibilização da alocação dos recursos através da Desvinculação das Receitas da União. O Trabalho mostra como a “superindexação” das despesas obrigatórias e quase-obrigatórias comprime as demais despesas e obriga esse tipo de gerência fiscal-orçamentária. Assim, o principal objetivo de uma política de recuperação da qualidade da gestão fiscal seria o controle da expansão daquelas despesas.

O trabalho também analisa em detalhes o mecanismo da Desvinculação das Receitas da União que, embora seja um precário instrumento de gestão orçamentária, é bastante importante, por evitar que a excessiva vinculação de receitas seja um mal maior. O trabalho também mostra que a DRU não é, necessariamente, um instrumento de subtração de recursos das áreas sociais, afirmação frequentemente encontrada em discursos políticos.

A principal conclusão deste estudo é que só será possível construir um sistema orçamentário baseado no planejamento de médio e longo prazo e com foco na qualidade do gasto, quando tiver sido reduzida a rigidez orçamentária, por meio de medidas de flexibilização das despesas obrigatórias e quase-obrigatórias. A partir daí será possível ter um sistema orçamentário em que Executivo e Legislativo atuem de forma cooperativa, tanto na estimativa da receita quanto na alocação das despesas. Será possível eliminar o contingenciamento e a DRU e será aberto espaço para a redução da carga tributária, para a expansão do investimento público e para o planejamento da ação governamental de médio e longo prazo.

Introdução

Este trabalho descreve e analisa o sistema orçamentário brasileiro com o objetivo de identificar os principais problemas que afetam a capacidade de planejamento do setor público, a qualidade do gasto do governo e o equilíbrio fiscal.

A seção I descreve o sistema Plano Plurianual (PPA) – Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – Lei Orçamentária Anual (LOA). Mostra-se que o PPA é um modelo de planejamento excessivamente burocratizado e que contraria a lógica do sistema político brasileiro, ao tentar impor metas fixadas em governo anterior aos novos governos. Há, também, problemas de encadeamento de prazos entre os três instrumentos, que acabam por desestruturar a relação de subordinação entre eles. Daí resulta que a formulação do PPA se tornou um ato formal, de cumprimento de exigências legais, sem efetivo impacto na realidade da ação pública; inexistindo qualquer planejamento consistente de médio e longo prazo para a ação do Governo Federal.

Por outro lado, esse sistema de planejamento e execução orçamentária não consegue se impor a duas características fundamentais do sistema político brasileiro: fortes incentivos político-eleitorais à expansão do gasto público corrente e dificuldade do Poder Executivo para formar maiorias no parlamento.

A combinação dessas duas características resulta em um regime fiscal de equilíbrio precário, focado no curto prazo, no qual o Executivo, ao mesmo tempo em que tenta cumprir metas fiscais, precisa executar o máximo possível de despesas de interesse da base parlamentar de apoio do governo. Dois instrumentos principais têm sido utilizados pelos gestores das finanças públicas para manter esse equilíbrio: o contingenciamento de despesas (em especial das despesas de investimentos) e a elevação da carga tributária, principalmente através da expansão das contribuições sociais. Do lado do parlamento, a prática é elevar a receita estimada no orçamento para, com isso, incluir novas despesas através de emendas; e pressionar (negociar) para que suas emendas não sejam contingenciadas.

Esse modo de ação permite que sejam atingidos dois objetivos do Executivo: o equilíbrio das contas públicas e um relativo controle dos votos dos parlamentares. Mas o principal efeito colateral é que se abdica de qualquer planejamento da execução fiscal para o médio e longo prazo, além de se colocar em último lugar, na lista de prioridades, a qualidade do gasto e a avaliação de seus custos e benefícios.

A seção II mostra que uma pré-condição para se reformular o modelo acima descrito, sem comprometer o equilíbrio fiscal, é conter a forte rigidez e o acelerado ritmo de crescimento da despesa obrigatória ou quase-obrigatória. Essas despesas representam 92% do orçamento, e obrigam o governo a elevar a carga tributária ano após ano, além de manter a prática do contingenciamento e de repressão dos investimentos.

Uma vez que se controle o ritmo de expansão das despesas obrigatórias e quase-obrigatórias será possível, por um lado, reduzir a carga fiscal e, por outro, melhor acomodar as emendas parlamentares (devidamente submetidas a um processo de racionalização). Isso reduzirá a atual disputa Legislativo-Executivo em torno das estimativas e reestimativas da receita, reduzindo ou eliminando a necessidade do contingenciamento das despesas. A partir daí se poderia migrar para um orçamento de execução obrigatória (sem

contingenciamentos). E, posteriormente, para um efetivo planejamento plurianual do orçamento federal.

O controle dessas despesas obrigatórias e quase-obrigatórias, porém, exige decisões políticas de vulto: conceder reajustes reais menos generosos para o salário-mínimo; adequar os parâmetros de concessão de benefícios previdenciários às mudanças demográficas; flexibilizar a regra de gasto mínimo em saúde e de transferências a estados e municípios; impor limite à autonomia financeira do Judiciário, Legislativo e Ministério Público; investir em uma política de pessoal racional com perspectiva de longo prazo; criar mecanismos legais e de mercado para evitar os sucessivos socorros a dívidas agrícolas.

Uma característica importante da elevação recente da carga tributária é que ela se fez por meio da expansão das contribuições sociais, o que constituiu um artifício para evitar a partilha dos recursos com estados e municípios. A conseqüência desse procedimento foi o inchaço da receita do Orçamento da Seguridade Social, exigindo que se criasse um mecanismo para repassar parte dos recursos para o Orçamento Fiscal. Isso se fez por meio da Desvinculação das Receitas da União (DRU), que é objeto de análise da seção III. Mostra-se que a DRU, embora seja um precário instrumento de gestão orçamentária, é bastante importante, por evitar que a excessiva vinculação de receitas seja um mal maior. A manutenção da DRU ao longo dos anos permitiria que se concentrasse o capital político do governo na flexibilização da despesa obrigatória e semi-obrigatória, que constitui o principal problema das finanças federais. A seção III também mostra que a DRU não é, necessariamente, um instrumento de subtração de recursos das áreas sociais, afirmação frequentemente encontrada em discursos políticos.

A seção IV faz um sumário das principais conclusões

I – Sistema orçamentário do Governo Federal

I.1 – O Sistema PPA, LDO e LOA

A Constituição Federal fixou uma organização geral para o processo orçamentário baseada em uma hierarquia de três leis ordinárias: a Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA)¹. A idéia é que o PPA seja o mais abrangente, com duração de quatro anos, tendo por função principal fixar diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital (ou seja, os investimentos públicos) e para as despesas de duração continuada (aquelas que perduram por dois exercícios financeiros ou mais). Seria, portanto, um instrumento de planejamento de longo prazo².

A LDO, por ser subordinada ao PPA, não pode conter dispositivos que o contrariem. Em caso de conflito entre as duas leis, prevalece o disposto no PPA. A função primordial da LDO é fixar os parâmetros gerais para orientação do orçamento do ano seguinte, estabelecendo suas metas e prioridades³. Essa Lei tem validade de um ano. Assim, por exemplo, no ano de 2007, aprovou-se a LDO que estabelece as diretrizes para a elaboração do orçamento de 2008.

A Lei Orçamentária Anual (LOA), por ser subordinada ao PPA e à LDO, não pode conter dispositivos que os contrariem. Quando isso ocorrer, o PPA e a LDO, nessa ordem, prevalecem. A LOA tem vigência anual e a sua função primordial é estimar a receita pública e fixar a despesa para o exercício financeiro. A LOA é subdividida em⁴:

- Orçamento fiscal: inclui os três Poderes da União, inclusive administração indireta, fundos e fundações mantidos pelo poder público;
- Orçamento da Seguridade Social: previdência social, assistência social e saúde⁵; abrangendo todas as entidades dos ministérios que executam tais funções, inclusive a administração indireta, fundos e fundações mantidos pelo poder público;
- Orçamento de investimento das empresas estatais (aquelas em que a União detenha a maioria do capital social com direito a voto).

Dessa descrição básica depreende-se que a intenção do constituinte foi estabelecer um processo de planejamento, no qual o PPA daria os grandes rumos das políticas públicas, fixando os investimentos prioritários e os principais programas de cada ministério. O PPA estabeleceria, portanto, metas qualitativas e quantitativas: que estradas seriam construídas, quantos quilômetros seriam construídos por ano; quais os programas de assistência social prioritários, qual o público-alvo desses programas, quantas famílias seriam atendidas em cada um dos quatro anos de vigência do PPA; qual nível de ensino na educação pública (fundamental, médio ou superior) seria prioritário para o Governo Federal, quantas escolas

¹ Embora as três leis tenham a mesma hierarquia formal (leis ordinárias) há uma relação de subordinação entre elas, com o PPA tendo precedência sobre a LDO e a LOA, e a LDO tendo precedência sobre a LOA.

² C.F., art. 165, § 1º.

³ C.F. art. 165, § 2º.

⁴ C.F., art. 165, § 5º.

⁵ C.F., art. 194.

se pretenderia construir em cooperação com estados e municípios; quantos alunos se pretenderia atingir com os programas de merenda escolar e transporte de estudantes; etc.

Nesse nível de planejamento, a fixação de valores financeiros deveria ser algo secundário, apenas para que se tivesse uma idéia global da consistência fiscal do PPA; que seria uma declaração de intenções, a serem realizadas dentro da medida das disponibilidades fiscais.

Caberia à LDO desdobrar as metas do PPA ano após ano, colocando-as dentro da moldura da realidade fiscal, estabelecendo as prioridades para o orçamento do exercício seguinte a partir das disponibilidades financeiras do governo.

É com esse espírito que a LDO para exercício de 2008, por exemplo, fixa prioridades para as diversas áreas de governo, tais como⁶:

- Justiça: segurança pública e combate a violência contra a mulher;
- Infra-estrutura: modernização dos portos;
- Agricultura: sanidade animal e vegetal, desenvolvimento da pesca;
- Minas e energia: pesquisa de fontes renováveis.

Ou seja, dentre as inúmeras ações que o PPA contempla para justiça, infra-estrutura, agricultura e minas e energia; as ações acima listadas seriam prioritários na elaboração e execução do orçamento. A LDO, portanto, estabeleceria os limites do possível dentro da ampla declaração de intenções contida no PPA.

A LOA, por sua vez, seria a execução prática daquelas prioridades. Mais uma vez tais prioridades seriam submetidas à realidade fiscal, visto que o ritmo da execução dos projetos e atividades dependeria da efetiva entrada de recursos fiscais nos cofres do Tesouro Nacional.

Cabe chamar atenção para uma importante característica do modelo: a vigência do PPA não é coincidente com o período de mandato presidencial. Ele cobre o período de quatro anos que vai do segundo ano de mandato do Presidente da República até o primeiro ano de mandato do próximo Presidente. O quadro 1 mostra esse encadeamento de prazos.

⁶ Lei nº 11.514, de 2007, art. 5º.

Quadro 1 – Cronograma de vigência do PPA, LDO e LOA

Ano	Mandato Presidencial	PPA	LDO	LOA
1999	2º Mandato FHC	PPA 2000-2003	Diretrizes para LOA 2000	LOA 1999
2000			Diretrizes para LOA 2001	LOA 2000
2001			Diretrizes para LOA 2002	LOA 2001
2002			Diretrizes para LOA 2003	LOA 2002
2003	1º Mandato Lula	PPA 2004-2007	Diretrizes para LOA 2004	LOA 2003
2004			Diretrizes para LOA 2005	LOA 2004
2005			Diretrizes para LOA 2006	LOA 2005
2006			Diretrizes para LOA 2007	LOA 2006
2007	2º Mandato Lula	PPA 2008-2011	Diretrizes para LOA 2008	LOA 2007
2008			Diretrizes para LOA 2009	LOA 2008
2009			Diretrizes para LOA 2010	LOA 2009
2010			Diretrizes para LOA 2011	LOA 2010
2011			Diretrizes para LOA 2012	LOA 2011

Fonte: Constituição Federal, ADCT, art. 35, § 2º. Elaborado pelo autor com base em Greggianin (2005).

A intenção do legislador constituinte foi, provavelmente, a de induzir uma continuidade no processo de planejamento do setor público. Ao assumir um novo governo, este teria um ano para preparar um novo PPA; período em que continuaria a executar o PPA aprovado no governo anterior. Essa regra é provisória, fixada nas disposições transitórias da Constituição⁷, ficando o estabelecimento de regra definitiva pendente da aprovação de uma lei complementar.

Essa lei complementar⁸ deve dispor não apenas sobre prazos de tramitação e regras para o PPA, LDO e LOA, mas também sobre as regras de gestão financeira e patrimonial no âmbito da administração pública. São conceitos e regras de extrema importância para o sistema orçamentário e financeiro como, por exemplo: classificação das contas orçamentárias; conceitos contábeis e financeiro de déficit e superávit; regras para projeção de receitas e estimação de despesas; regras para limitar a liberação de recursos conforme a disponibilidade de caixa; etc.

Ocorre que tal lei não foi aprovada até hoje. A sua ausência é suprida de três formas. Em primeiro lugar, parte da Lei nº 4.320, de 1964, foi recepcionada pela nova Constituição; mantendo-se o uso de alguns dos princípios ali estabelecidos. Em segundo lugar, a LDO tem sido usada para suprir a falta de regras permanentes, repetindo-se em seu texto, ano após anos, dispositivos de definição genérica, que deveriam estar contidos em lei complementar. Em terceiro lugar, a Lei de Responsabilidade Fiscal⁹ fixou regras importantes no âmbito do processo orçamentário.

A LDO de 2008, por exemplo, contém dispositivos de definição de conceitos orçamentários básicos, como “programa”, “atividade”, “projeto”, “órgão concedente de transferência de recursos financeiros”, “unidade orçamentária”, “grupo de natureza de despesa”, etc. Esse expediente, se por um lado contorna a falta de uma lei complementar definidora de conceitos e padrões, por outro engorda a LDO, tornado árdua para a

⁷ ADCT, art. 35, § 2º

⁸ Exigida pelo art. 165, § 9º, da Constituição.

⁹ Lei Complementar nº 101, de 2000.

sociedade a tarefa de discernir o que efetivamente constituem diretrizes para o orçamento do ano seguinte, daquilo que é norma orçamentária genérica.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, por sua vez, introduziu progressos importantes no processo orçamentário. Ela reforçou o papel da LDO como instrumento de imposição de equilíbrio fiscal.

Isso se fez através da determinação de que a LDO deve dispor sobre o equilíbrio de receitas e despesas (o que basicamente significa estabelecer na LDO qual é o superávit primário a ser obtido no próximo ano); e deve conter anexos de metas e riscos fiscais¹⁰. Esses anexos são uma detalhada e sofisticada projeção, elaborada pelo Poder Executivo, sobre a composição do resultado fiscal, sobre a situação atuarial da previdência social, e sobre os passivos contingentes que possam vir a se tornar efetiva despesa pública. Também colocam o orçamento dentro do contexto mais amplo da política macroeconômica, examinando a interação das metas fiscais com as políticas monetária e cambial.

Tais anexos da LDO se tornaram referência para os analistas de finanças públicas, constituindo um conjunto de informação comum a todos os participantes do processo orçamentário acerca das hipóteses e projeções de indicadores econômicos e fiscais elaborados pelos Ministérios da Fazenda e do Planejamento.

Outro ponto fundamental tratado na LRF refere-se à execução do orçamento. Ali fica estabelecido que o Poder Executivo deve, a partir da aprovação da Lei Orçamentária Anual, estabelecer uma programação financeira e um cronograma de execução mensal de desembolso. Se, a cada bimestre, a execução de receitas e despesas se mostrar incompatível com o cumprimento das metas de resultado primário e nominal fixadas no Anexo de Metas Fiscais da LDO, fica aberta a possibilidade de contingenciamento do orçamento que, no jargão técnico, é chamado de “limitação de empenho e movimentação financeira”. Esse é uma característica de alta relevância, que será analisada em detalhe mais adiante, na seção I.3.3.

I.2 – Avaliação do sistema PPA, LDO e LOA

O sistema orçamentário acima descrito padece de problemas que afetam significativamente a capacidade de planejamento do setor público e a possibilidade de se executar os programas públicos com qualidade. Esta seção analisa tais problemas.

I.2.1 – Executar PPA do governo anterior contraria realidade política

A idéia de que um novo governo, recém-eleito, tenha que executar, durante um ano, um PPA definido no governo e na legislatura anterior é de difícil execução em termos políticos. Novos governos assumem sob o peso de grande expectativa, gerada pela recente campanha eleitoral. Mesmo quando se trata da reeleição de um presidente, sempre há a promessa de fazer “mais e melhor”, ou de mudar o que não está funcionando. Por isso, não há a menor possibilidade de se orientar o primeiro ano de governo com base nas metas fixadas pelo governo anterior. Primeiro ano de governo é, em geral, um período de “arrumação da casa” ao gosto do novo governante; de composições políticas; de reavaliação do que está em andamento. Não é indispensável ter um plano articulado de

¹⁰ LRF art. 4º.

ações desde o primeiro dia de mandato. E a prática tem mostrado que os PPA são solenemente ignorados como instrumento de transição¹¹.

Até mesmo no caso de governos reeleitos isso acontece. Um exemplo claro ocorreu no início do segundo mandato do Presidente Lula, em 2007: o PPA 2003-2007, feito já na gestão Lula, foi totalmente ignorado e o governo apresentou à sociedade outros planos: primeiro veio o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), depois o Plano de Desenvolvimento da Educação; e em seguida diversos planos setoriais para a saúde, a segurança pública e o desenvolvimento científico e tecnológico. Esses planos foram, então, posteriormente, incorporados ao PPA 2008-2011. Ou seja, o planejamento formal (PPA) veio a reboque do planejamento efetivo, criado dentro da realidade política brasileira.

I.2.2 – Sistema político induz prioridade para a LOA

Transcende os objetivos do presente trabalho analisar o *modus operandi* do sistema político nacional¹². Todavia, cabe chamar atenção para os seguintes aspectos:

- Os bônus e ônus eleitorais da estabilidade fiscal (e conseqüente estabilidade de preços) recaem sobre o Presidente da República e os ministros da área econômica, sendo menor (ou inexistente) a preocupação dos parlamentares e demais ministros com o equilíbrio fiscal;
- Há significativa fragmentação de interesses político-eleitorais no Legislativo, fazendo com que as decisões orçamentárias emanadas desse Poder representem a soma de interesses individuais dos parlamentares e dos ministros da base aliada do governo; interesses estes que se concentram no atendimento de bases eleitorais e grupos de interesse mediante expansão da despesa;
- A dificuldade enfrentada pelo Poder Executivo para formar maiorias no Legislativo transforma a execução das dotações orçamentárias em moeda de troca na compra de apoio aos projetos do Executivo.

O que se tem, a partir dessas características, é um jogo no qual o Presidente da República e a equipe econômica priorizam o equilíbrio fiscal e, ao mesmo tempo, executam o máximo possível das preferências de gastos dos parlamentares e ministros da base de apoio, como forma de manter a maioria no parlamento.

O resultado é que ficam em segundo plano os aspectos de racionalidade do processo orçamentário (planejamento e análise de custo-benefício das ações públicas). Se tentar assegurar, ao mesmo tempo, equilíbrio fiscal e qualidade na execução orçamentária, o Presidente e a equipe econômica podem perder uma ferramenta de conquista de apoio político. Ao ter que escolher dois, entre três objetivos (equilíbrio fiscal, apoio político e racionalidade orçamentária), a Presidência da República, desde 1999 (ano do início do ajuste fiscal) tem dado prioridade ao equilíbrio fiscal e ao apoio político.

¹¹ A rigor, o mesmo fenômeno ocorre com a Lei Orçamentária executada no primeiro ano de governo, que foi aprovada durante a gestão anterior. Ocorre que um país não pode ficar sem orçamento, e este pode ser alterado pelo novo governo mediante envio de projetos de lei ao Congresso. Já os planos de longo prazo não são indispensáveis, e a sua execução obrigatória, por lei, acaba sendo desrespeitada pela prática política cotidiana.

¹² Para uma análise do modelo político brasileiro ver Avelar e Cintra (2004).

É por isso que praticamente não se analisa a relação custo-benefício das emendas parlamentares ao orçamento (tanto no Legislativo quanto no Executivo). Se houver recursos disponíveis e apoio político do parlamentar aos projetos do governo, simplesmente se executa o dispêndio.

Outro caso comum é o cancelamento ou financiamento insuficiente para uma determinada ação que já está em andamento, em nome do equilíbrio fiscal, desconsiderando-se o desperdício do dinheiro já gasto. Ao mesmo tempo, em nome do apoio político de uma determinada bancada, pode-se iniciar uma nova ação, em outro estado ou região; quando o mais racional seria dar prioridade às ações já em andamento.

Tem importância fundamental nesse sistema a prática do contingenciamento de verbas (a ser descrito em detalhes na seção I.3.3). Ao segurar com mão de ferro a execução das despesas previstas no orçamento, o Poder Executivo (mais especificamente, os ministros da área econômica) busca obter dois resultados importantes: cumprir as metas fiscais e, ao mesmo tempo, negociar a liberação dos recursos conforme o apoio político em votações importantes no Congresso.

Mais uma vez a racionalidade sai pela porta dos fundos. Ações de governo ficam meses sem receber recursos e, ao final do ano (quando já está assegurado o superávit primário programado), ou em momentos de votações importantes no Congresso, são liberadas grandes quantias de recursos. A instabilidade e incerteza do fluxo financeiro impede uma adequada programação das ações, e muitas vezes forçam a realização de concorrências e contratações a toque de caixa.

O impacto dessa realidade sobre o sistema orçamentário idealizado na Constituição é que a LOA passa a ser a peça mais importante do processo, deixando de ser um desdobramento natural de um processo de planejamento que se inicia no PPA e passa pela LDO. O efetivo interesse do sistema político está na execução do Orçamento e não na realização de planejamento via PPA. O rabo (LOA) abana o cachorro (PPA).

Isso transformou o PPA em uma formalidade legal, necessária para que se possa aprovar o orçamento e que, apesar de consumir muitas horas de trabalho de técnicos em todos os ministérios e no Congresso, tem pouca aplicabilidade prática e limitada influência sobre a realidade.

Na tramitação do orçamento de 2008 e do PPA 2008-2011, por exemplo, toda a estimativa de receita do PPA, feito pelo Relator da Receita (Senador Francisco Dornelles) foi simplesmente uma projeção incompleta da estimativa feita para o orçamento 2008, esta sim, tratada com todo cuidado técnico e atenção política.

Em 7/12/2007, refletindo essa realidade, o jornal Valor Econômico noticiava que:

“Aprovação do PPA abre caminho para o orçamento (...) O PPA votado ontem só considerou a primeira reestimativa da receita para 2008. Por isso, já nasce defasado.”

Na tramitação dos dois últimos PPA (2000-2003 e 2004-2007) o sistema político simplesmente ignorou as exigências da lei e aprovou a LOA antes de aprovar o PPA ao qual a LOA estaria subordinada. Em 2000 o PPA só foi aprovado em julho¹³, com o

¹³ Lei nº 9.989, de 21/7/2000.

orçamento a ele subordinado já sendo executado desde janeiro daquele ano; e em 2004 a aprovação do PPA ocorreu apenas em agosto¹⁴.

Contribui para a perda de importância do PPA o fato de ele ter se tornado um instrumento bastante burocratizado e “pesado”. Em vez de ser um documento com intenções do governo quanto às suas realizações nos próximos anos, que destacasse as principais linhas de ação; o PPA foi ganhando o aspecto de um “orçamento para quatro anos”, sendo excessivamente detalhado, descendo ao nível das ações orçamentárias, reproduzindo aquilo que deveria constar apenas do orçamento. Cada ação tem projeções de quatro anos para metas físicas (percentual de execução da obra, toneladas de alimentos, etc.) e para desembolso financeiro. No PPA 2008-2011, o conjunto total de programas e respectivas ações forma um calhamaço de 436 páginas.

Como, na prática, é o rabo (LOA) que balança o cachorro (PPA), toda vez que são feitas mudanças na LOA é preciso fazer mudanças também no PPA, o que aumenta a carga de trabalho a burocratização do processo.

Também contribui para a perda de prestígio do PPA o fato de os investimentos do governo federal terem sido fortemente cortados nos últimos anos, com vistas a manter o equilíbrio fiscal. Como o mais importante do PPA é a definição de uma estratégia de investimentos, o instrumento fica desacreditado, dada a baixa probabilidade de real execução do que está ali planejado (Lima e Miranda, 2006).

I.2.3 – Inconsistência de prazos de tramitação

Greggiani (2005) chama atenção para uma inconsistência nos prazos de tramitação que ocorre nos anos em que é preciso aprovar um novo PPA. Essa inconsistência mina a relação de subordinação entre PPA, LDO e LOA. Tomemos como exemplo o ano de 2007, quando o Congresso deliberou sobre: o PPA 2008-2011, a LDO para o orçamento de 2008 e a LOA 2008.

Pela regra constitucional¹⁵, o projeto da LDO 2007, que estipula os parâmetros para o orçamento de 2008, tem que ser encaminhada ao Congresso até 15 de abril de 2007 e aprovada até 30 de junho de 2007.

A mesma regra constitucional estabelece que o projeto do PPA e da LOA devem ser encaminhados ao Congresso até 31 de agosto de 2007. Isso significa que quando o PPA e a LOA foram enviados ao Congresso, a LDO 2007, com parâmetros para 2008, já estava aprovada. Ou seja, no primeiro ano de vigência do PPA, a LDO precede o PPA; o que inverte a lógica do processo.

Isso abre espaço para uma queda de braço entre Legislativo e Executivo, em que o primeiro altera a LDO com a intenção de amarrar as mãos do Executivo na hora de elaborar a proposta de LOA.

Como no momento de envio da LDO ao Congresso ainda não há um PPA aprovado, o Poder Executivo não inclui na LDO o Anexo de Metas e Prioridades, por considerar que estas devem estar subordinadas ao PPA, ainda em elaboração. O Congresso, ao examinar a LDO, enxerta no seu texto um Anexo de Metas e Prioridades, cujo conteúdo é composto principalmente por projetos de interesse dos parlamentares. Faz isso com a intenção de pressionar o Executivo a aceitar a inclusão daqueles projetos no orçamento (ou de negociar

¹⁴ Lei nº 10.933, de 11/8/2004.

¹⁵ C.F, ADCT, art. 35, § 2º.

um meio termo). O Executivo, por sua vez, reage e, em vez de arcar com o ônus político de vetar as alterações feitas pelo Legislativo, simplesmente desobedece as prioridades da LDO e envia ao Congresso um projeto de LOA sem relação com aquilo que foi aprovado como prioritário na LDO.

Como todo interesse das duas partes está em influenciar o gasto que será efetivamente realizado, esse jogo político em torno das metas da LDO acaba se resolvendo no âmbito da negociação entre os dois poderes, com concessões e arranjos *ad hoc*. E, no fim das contas, tem-se um orçamento desconectado das prioridades da LDO. O mesmo acontece com o vínculo entre PPA e LDO, pois o PPA a ser enviado pelo Executivo nada tem a ver com as prioridades que o Congresso enxertou na LDO.

Uma reportagem do Valor Econômico do dia 18/10/2007 mostra que foi exatamente isso que ocorreu ao longo de 2007:

Como o PPA só seria encaminhado em agosto, o governo mandou o projeto de LDO, em abril, sem a lista de projetos prioritários. O Congresso decidiu, então, acrescentar esse anexo [Anexo de Metas e Prioridades da LDO], a partir de sugestões do próprio Executivo e de emendas parlamentares. Assim a lei [LDO] foi aprovada, em julho. Em vez de vetar, o que lhe traria desgaste político imediato, o governo preferiu simplesmente desconsiderar grande parte da lista aprovada pelo Congresso, dando prioridade a outros projetos de investimento tanto no PPA quanto no Orçamento.

No entendimento da consultoria de orçamento do Congresso, o governo não estava legalmente obrigado a contemplar o anexo [da LDO] inteiro, pois, pela Constituição, o PPA precede a LDO. Mas isso gerou insatisfação dentro da sua base parlamentar. Segundo a consultoria, das 315 ações orçamentárias incluídas no anexo da LDO, ‘apenas 62 (20%) constam no projeto de Orçamento com o mesmo código’.(...)

O problema foi contornado pelo acordo proposto por Vignatti [Deputado relator do PPA 2008-2011] (...). Em adendo ao seu relatório preliminar, que define regras para emendar o PPA, ele definiu que terão prioridade de acatamento as emendas que tiverem como objetivo incluir no projeto obra prevista no anexo de metas e prioridades da LDO”.

I.3 – O processo orçamentário¹⁶

Sendo a LOA a parte politicamente mais relevante do sistema orçamentário, vale a pena analisar todo o processo de sua elaboração e execução. Por se tratar de uma lei de iniciativa privativa do Poder Executivo¹⁷, o orçamento é proposto ao Congresso pelo Presidente da República. O Congresso examina, altera e aprova o projeto de lei do orçamento e o envia para a sanção do Presidente da República. O Presidente sanciona o projeto, transformando-o em lei; podendo vetar alguns dispositivos. Uma vez aprovada a

¹⁶ Para uma análise mais detalhada do processo orçamentário ver Lima e Miranda (2006).

¹⁷ C.F., art. 165.

LOA, o Poder Executivo executa o orçamento através da edição de decretos de programação financeira, nos quais estabelece o cronograma de liberação dos recursos e os limites de despesa de cada órgão e unidade orçamentária¹⁸.

Assim, cabe examinar as três principais fases do processo orçamentário:

- elaboração pelo Poder Executivo;
- alteração pelo Poder Legislativo;
- execução pelo Poder Executivo.

I.3.1 – Elaboração pelo Poder Executivo

O processo inicia-se no Ministério do Planejamento que, da estimativa de receitas, desconta os valores a serem empregados em despesas obrigatórias¹⁹ e o valor fixado na LDO para o resultado primário. O que resta será destinado às despesas não obrigatórias de custeio e investimento.

O Ministério do Planejamento, de posse deste valor, fixa cotas de despesa para cada ministério. Estes alocam internamente os recursos e enviam suas propostas de volta ao Ministério do Planejamento; que consolida as propostas de todos os ministérios, repassando uma proposta de orçamento ao Presidente da República, para envio ao Congresso.

Nesse processo há intensa negociação política. Cada ministério tenta aumentar sua dotação, pressionando o Ministério do Planejamento e a Presidência da República. Os parlamentares de bancadas setoriais, como agricultura e saúde, também pressionam o Ministério do Planejamento e a Presidência da República.

I.3.2 – Alteração pelo Poder Legislativo

O Legislativo pode alterar o orçamento através de emendas. Como afirmado anteriormente, os parlamentares têm forte incentivo no sentido de aumentar a despesa prevista no orçamento para atender seus interesses eleitorais e de grupos de pressão específicos.

O montante total de recursos disponível para as emendas provém de duas fontes: elevação da estimativa de receita ou corte de algumas categorias de despesas.

Por isso, um ponto fundamental da tramitação do orçamento é a reestimativa das receitas feita pelo Comissão de Orçamento do Congresso. Assim que inicia a tramitação do projeto de lei da LOA, um Relator da Receita é nomeado para checar a estimativa de receitas feita pelo Poder Executivo. O Congresso sempre considera que o Executivo subestimou a receita e a reestima para cima; abrindo espaço para que os parlamentares introduzam no orçamento mais despesas, via emendas.

A fixação da receita pelo Executivo e a sua reestimativa pelo Legislativo são um ponto central do jogo que envolve o processo decisório do orçamento. Sabendo que o Legislativo vai reestimar para cima a receita, o Executivo tem incentivos para enviar ao Congresso uma receita subestimada. Isso atende aos seguintes propósitos do Executivo:

- minimiza o risco de descumprimento da meta fiscal, pois a reestimativa feita pelo Congresso vai efetivamente se realizar;

¹⁸ Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000), arts. 8º e 9º.

¹⁹ Transferências a estados e municípios, pagamento de salários e benefícios previdenciários, despesa mínima obrigatória na área de saúde, etc. Essas despesas serão analisadas na seção II, adiante.

- a reestimativa pelo Congresso dá justificativa política para que o Executivo bloqueie a liberação dos recursos logo após à aprovação do orçamento, sob a alegação de que as receitas estão superestimadas: isso coloca o controle do resultado fiscal nas mãos do Ministério da Fazenda e o controle político dos parlamentares na mão da Presidência da República.

A Tabela 1 compara a receita proposta pelo Executivo nos projetos de LOA de 2004 a 2008 com os valores finais estabelecidos pelo Legislativo e com o valor efetivamente realizado. O que se observa é que, em todos os anos, a receita proposta pelo Executivo ficou significativamente abaixo da receita efetivamente realizada; e que mesmo a reestimativa feita pelo Congresso ficou abaixo do realizado (a exceção de 2006).

Tabela 1 - Receita Primária, líquida de transferências obrigatórias aos estados e municípios: valores do projeto de lei, da lei orçamentária e efetivamente realizado

R\$ Bilhões correntes

			Projeto/Realizado	Lei/Realizado
2004	Projeto	342	96%	97%
	Lei	347		
	Realizado	357		
2005	Projeto	388	94%	98%
	Lei	404		
	Realizado	411		
2006	Projeto	440	97%	100,1%
	Lei	456		
	Realizado	455		
2007	Projeto	502	97%	99%
	Lei	514		
	Realizado (*)	518		
2008	Projeto	566		
	Lei (**)	581		
	Realizado	-		

Fontes: Consultorias de Orçamento da Câmara e do Senado, Ministério do Planejamento. Elaborado pelo autor.

(*) Quinta avaliação bimestral da receita do Ministério do Planejamento

(**) 2ª reestimativa de receita, dezembro de 2007.

Desse modo, não cabe afirmar que o Congresso faz reestimativas irreais da receita. Até porque tais reestimativas são feitas com embasamento técnico e a partir de parâmetros fornecido pelo próprio Poder Executivo. O que parece efetivamente ocorrer é o jogo acima descrito: o Executivo subestima a receita porque sabe que o Congresso a reestimarà para cima²⁰.

²⁰ Deve-se considerar, contudo, que se o Executivo deixasse de subestimar a receita, o Legislativo continuaria tendo incentivos para elevar a estimativa produzindo, aí sim, um desequilíbrio fiscal. O Poder Executivo também tende a usar parâmetros conservadores para a taxa de inflação. Ademais, entre agosto e dezembro a inflação esperada e a arrecadação efetivada podem aumentar em relação às usadas na proposta orçamentária).

O principal objetivo dos parlamentares, ao reestimar a receita, é dispor de recursos para aumentar a despesa de investimentos; quase sempre aqueles de interesse dos suas bases eleitorais ou de seus financiadores de campanha²¹. A Tabela 2 mostra como a rubrica “investimento” cresce durante a tramitação do orçamento no Congresso. Tomemos como exemplo os dados de 2004: o Poder Executivo enviou ao Legislativo um projeto de lei orçamentária onde constavam investimentos da ordem de R\$ 7,8 bilhões. O Congresso aumentou essa rubrica para R\$ 12,4 bilhões. Ao longo do ano foram efetivamente executados R\$ 10,9 bilhões²².

Ou seja, seguindo a lógica acima descrita, o Executivo envia um orçamento ao Congresso com poucos investimentos, pois sabe que o Legislativo os vai ampliar. Depois o Executivo faz o contingenciamento das verbas, de modo a controlar a base de apoio e manter o equilíbrio fiscal. Mas executa parcialmente as demandas do Legislativo. Ao final do ano, a execução dos investimentos fica em um meio termo entre a proposta do Executivo e o desejo do Legislativo. Esse fenômeno é observado em todos os anos retratados na Tabela 2.

Tabela 2 Investimentos e Outras Despesas Correntes exceto Transferências a Estados e Municípios: valores do Projeto de Lei, do Orçamento Aprovado no Congresso e da Efetiva Execução Financeira – 2004 a 2007

R\$ bilhões correntes

		Investimentos	Outras Despesas Correntes Exceto Transferências a Estados e Municípios
2004	Projeto	7,8	182
	Lei	12,4	181
	Executado	10,9	184
2005	Projeto	11,5	206
	Lei	21,4	209
	Executado	17,3	217
2006	Projeto	14,3	236
	Lei	21,2	245
	Executado	19,6	246
2007	Projeto	16,2	274
	Lei	27,3	277
	Executado (*)	8,3	241

Fonte: Siafi. Sistema Siga Brasil. Elaborado pelo autor.

(*) Execução até novembro de 2007.

Obs: os valores executados referem-se à despesa liquidada.

²¹ Samuels (2002) analisa em detalhes esse aspecto.

²² Outro aspecto mostrado na tabela 2 é o ciclo eleitoral: os investimentos são baixos no 1º ano do mandato e altos no último ano; em 2003, foram R\$ 6,5 bilhões e, em 2006, R\$ 19,6 bilhões.

Além de reestimar a receita, o legislativo também pode cortar algumas despesas propostas pelo Executivo para acomodar os gastos que deseja acrescentar no orçamento.

Essa margem de manobra, porém, é restrita. A Constituição²³ proíbe que sejam cortadas despesas com pessoal e encargos sociais, com amortização e juros da dívida pública e com transferências constitucionais a estados e municípios.

Restam, portanto, para serem remanejados, os itens “Outras Despesas Correntes” (exceto transferências a estados e municípios) e “investimentos”. Como os investimentos são a menina dos olhos dos parlamentares, os cortes, quando efetivados, tendem a recair sobre as Outras Despesas Correntes (exceto transferências a estados e municípios).

Contudo, a Tabela 2, acima, mostra que não existe um movimento de cortar despesas correntes para acomodar investimentos. O valor proposto pelo Executivo para essas Outras Despesas Correntes é preservado e, algumas vezes, ampliado pelo Congresso. Os cortes em Outras Despesas Correntes, quando feitos, acabam acomodando despesas da mesma espécie, acrescentadas pelo próprio Congresso²⁴.

Em suma, a principal ação do Congresso na transformação do orçamento proposto pelo Executivo é elevar a receita estimada e utilizar esses recursos adicionais para introduzir, via emendas, mais despesas de investimentos.

I.3.3 – Execução pelo Poder Executivo

Uma vez aprovada a LOA pelo Congresso, ela vai a sanção do Presidente da República, que pode vetar alguns dispositivos. Esses vetos ocorrem, mas não são eles que afetam de forma significativa a peça orçamentária. O maior impacto sobre o orçamento se dá através do já comentado “contingenciamento” ou, como é conhecido no jargão técnico, “limitação de empenho e movimentação financeira”.

Desde a promulgação da Constituição os ministérios da área econômica vêm utilizando esse artifício. Publica-se um decreto do Presidente da República impondo limites estritos à despesa (sob o argumento, já exposto acima, de que o Legislativo superestimou a receita). Depois, ao longo do ano, a medida que a receita vai entrando no cofre do Tesouro (confirmando ou superando a projeção do Congresso) as verbas vão sendo liberadas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal tentou racionalizar e diminuir o poder discricionário do Executivo para fazer contingenciamentos. Em seu art. 9º ela estabeleceu que se faria uma verificação bimestral da realização da receita e, caso houvesse frustração da arrecadação a ponto de comprometer as metas fiscais, ficaria autorizado o contingenciamento. Na prática, contudo, essa regra “não pegou”, e o contingenciamento continua sendo feito à moda antiga: um grande corte no começo do ano e liberações ao longo do exercício.

É a existência do contingenciamento que faz surgir o debate sobre o chamado “orçamento obrigatório”. Tornar obrigatória a execução do orçamento nada mais é do que proibir o Poder Executivo de contingenciar a liberação das verbas: o que estiver escrito no orçamento deve ser cumprido, liberando-se 100% dos recursos previstos para gastos.

²³ CF, art. 166, § 3º, inciso III.

²⁴ As bancadas setoriais (agricultura e saúde são as mais fortes) não só buscam ampliação de investimento mas também a ampliação dos gastos de custeio em suas respectivas áreas de interesse.

É importante observar que essa forma heterodoxa de execução orçamentária reforça os poderes do Executivo para atingir seus objetivos principais: o cumprimento das metas fiscais e o controle do voto dos parlamentares, através dos chamados “restos a pagar”.

Isto porque a despesa pública se faz em três estágios, chamados de “empenho”²⁵, “liquidação”²⁶ e “pagamento”²⁷. Caso a despesa empenhada e liquidada não seja paga até o final do ano, ela vai para o orçamento seguinte sob a forma de “restos a pagar”. É prática muito comum do Poder Executivo deixar de pagar um elevado volume de despesas já empenhadas e liquidadas; empurrando-as para os restos a pagar do exercício seguinte. Isso é feito pelas seguintes razões:

- simular que se está respeitando a Lei de Responsabilidade Fiscal: esta Lei determina que “*no caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas*”²⁸. Ou seja, se não houver a frustração de receita que motivou o contingenciamento, as despesas previamente programadas devem ser empenhadas. Como visto na Tabela 1, acima, pelo menos desde 2004 não há frustração de receita. Logo, pela regra descrita acima, o Executivo tem que fazer as despesas programadas no orçamento. Mas o que ele faz, na verdade, é empenhar tais despesas, e muitas vezes chega a liquidá-las, mas não as paga.
- elevar o superávit primário: como este superávit é medido em conceito de caixa, a verba que está na conta do Tesouro é computada como recurso economizado, mesmo que ela esteja comprometida com o pagamento de uma despesa já empenhada e liquidada e que foi transformada em restos a pagar.
- manter os parlamentares sob controle: aqueles que votaram de acordo com o governo e conseguiram o empenho e liquidação das despesas de seu interesse, agora terão que negociar com o Executivo mais uma vez, para que os restos a pagar sejam efetivamente pagos.²⁹

A Tabela 3 mostra as despesas do Orçamento de 2006 por natureza da despesa. Percebe-se que o maior percentual de contingenciamento de despesa ocorre justamente na rubrica investimento, para a qual foram efetivamente pagos apenas 33% dos valores empenhados.

²⁵ Lei nº 4.320, de 1964: “Art. 58 O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.”

²⁶ Lei nº 4.320, de 1964: “Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.”

²⁷ Lei nº 4320, de 1964: “Art. 64. A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga.”

²⁸ Lei Complementar nº 101, de 2000, art. 9º, §1º.

²⁹ Gontijo (2001) mostra que o pagamento de restos a pagar tem elevação expressiva em momentos de votações importantes no Congresso.

Tabela 3 - Despesas do Orçamento de 2006 por Grupo de Natureza da Despesa: valores empenhados, liquidados e pagos

	R\$ Bilhões correntes			
	Empenhado (A)	Liquidado (B)	Pago (C)	Pago/Empenhado (D)=(C)/(A)
INVESTIMENTOS	19,6	19,6	6,6	33%
INVERSÕES FINANCEIRAS	27	27	20	74%
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	373	373	355	95%
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	115	115	114	99%
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	151	151	151	100%
AMORTIZAÇÃO/REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA	498	498	497	100%

Fonte: Siafi. Sistema Siga Brasil. Elaborado pelo autor.

A preferência pelo corte nos investimentos se dá não apenas pela oportunidade de manter parlamentares sob controle, mas também porque a maior parte da despesa do orçamento federal não pode ser cortada (despesas com amortização de dívida e com pessoal são incomprimíveis no curto prazo, e muitas das “outras despesas correntes” são, por lei, de execução obrigatória). Esse ponto será analisado na seção II.

Por fim, cabe registrar que, em paralelo ao processo de execução orçamentária com uso de contingenciamento, o Poder Executivo também pode alterar o orçamento ao longo do ano através do envio, ao Congresso, de projetos de lei de créditos adicionais. Esses créditos são classificados em “suplementares”, “especiais” e “extraordinários”³⁰. Ao contrário do contingenciamento (aplicado de forma um tanto arbitrária, como acima detalhado) o uso de créditos adicionais é democrático e transparente, pois as alterações ao orçamento precisam da chancela do Legislativo.

I.4- Avaliação do processo orçamentário

Do ponto de vista do cumprimento das metas de superávit primário, o processo orçamentário acima descrito tem sido um sucesso. O contingenciamento é uma ferramenta capaz de produzir os resultados almejados.

No que diz respeito à conquista do apoio dos parlamentares aos projetos do governo, o uso da execução orçamentária parece estar entrando em um processo de fadiga. Os recentes escândalos do “mensalão” e das “sanguessugas” mostraram forte evidência de que o processo de liberação de recursos orçamentários degenerou para um mecanismo direto de suborno de congressistas e para o uso de emendas parlamentares como instrumento de desvio de recursos.

No que toca à qualidade do gasto, o processo orçamentário brasileiro tem impacto negativo. Como argumentam Lima e Miranda (2006), os fornecedores de bens e serviços ao governo enfrentam elevada incerteza quanto ao momento em que serão pagos, dado o risco

³⁰ Lei nº 4.320, de 1964: “Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;

II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;

III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.”.

de seus pagamentos serem colocados em “restos a pagar”. Esse risco tende a ser transferido para os preços dos produtos³¹.

Há também um elevado custo de transação no processo. Um exército de lobistas de empresas, assessores parlamentares e beneficiários de programas públicos fazem permanentes romarias a ministérios para pressionar, primeiro, pelo empenho e liquidação da despesa e, depois, pelo pagamento dos restos a pagar. As oportunidades de corrupção são grandes nas duas etapas.

Na liberação de recursos via contingenciamento há uma natural transferência das despesas para os últimos meses do ano, quando já se tem certeza quanto à receita realizada e ao cumprimento da meta de superávit primário. Isso faz com que os programas de governo sejam mantidos à mingua durante todo o ano e, ao final do exercício, precisem realizar licitações de afogadilho. Torna-se bastante difícil administrar programas públicos com eficácia se não há regularidade e previsibilidade na liberação de recursos.

Essas liberações maciças de recursos no fim do ano também tumultuam a tramitação do orçamento relativo ao ano seguinte; pois no momento em que está conduzindo uma complexa avaliação do projeto de LOA, a Comissão de Orçamento recebe elevado volume de projetos de créditos adicionais, nos quais o Executivo, ao mesmo tempo em que libera recursos, propõe alterações nos programas atendidos. A transparência é fortemente prejudicada, pois os projetos de créditos adicionais são votados de afogadilho, sem informações e análises adequadas.

Ademais, o uso da liberação de recursos de emendas parlamentares como instrumento de cooptação política faz com que os recursos sejam liberados sem a devida análise da qualidade dos projetos financiados. O objetivo principal é agradar o parlamentar e seu grupo de apoio e não fornecer bens e serviços públicos de qualidade. Isso sem falar na pulverização de recursos decorrente da execução de investimentos que não têm qualquer ligação com um sistema de metas e prioridades previamente estabelecido.

I.5– Possibilidades de aperfeiçoamento do sistema orçamentário

A recuperação da qualidade do sistema orçamentário deve ser feita a partir da “normalização” da elaboração e execução do orçamento. É preciso dispor de um sistema eficiente de elaboração e execução do orçamento para, só depois, buscar melhorar os instrumentos de planejamento de médio e longo prazo. Não é possível, em um contexto de precária execução do instrumento de curto-prazo (orçamento), querer reformular o processo a partir do instrumento de longo-prazo (PPA).

Enquanto toda a atenção do sistema político estiver voltada para a disputa em torno da execução das despesas no curto prazo, não há chance de se estabelecer um sistema de planejamento plurianual que não seja uma mera formalidade burocrática. Somente quando se conseguir organizar a disputa na alocação da receita anual é que será possível planejar a despesa por mais de um exercício.

O ponto chave parece estar na estimativa da receita do orçamento. A criação de uma comissão técnica conjunta do Executivo e do Legislativo poderia ser encarregada de fazer

³¹ Esse problema era maior com a inflação elevada, mas persistiu devido à elevada taxa de juro nominal praticada no País.

uma única estimativa de receita, de forma a acabar com o desgastante jogo de subestimativas e correções de estimações. Essa comissão divulgaria, com antecedência, a metodologia de estimativa, bem como um calendário de reestimativas.

A projeção inicial da receita seria aquela que constaria do projeto de lei da LOA, encaminhado ao Congresso ao final de agosto de cada ano. A partir daí, a comissão publicaria, com periodicidade fixa, as reestimativas de receita, feitas com base na atualização dos parâmetros de projeção, decorrentes da divulgação dos indicadores relevantes nos meses de setembro a dezembro (crescimento do PIB, índices de inflação, evolução da receita no ano em curso, etc.).

As receitas adicionais não seriam, necessariamente, de livre alocação pelo Congresso. A LDO fixaria uma regra de alocação dos adicionais de receita reestimados (que, certamente, seriam menores que os adicionais obtidos atualmente, pois não mais haveria o incentivo a uma subestimativa inicial), listando os projetos e atividades que receberiam suplementação de fundos em caso de reestimativa positivas de receitas (bem como os que perderiam receita em caso de reestimativa para baixo). Uma parcela previamente fixada do orçamento seria alocada para emendas.

A partir daí seria possível caminhar gradualmente para um orçamento em que fosse efetivamente executada a despesa ali programada, com a liberação dos recursos de forma homogênea ao longo do ano.

Uma pré-condição para se conseguir acabar com o atual regime de contingenciamentos da despesa na “boca do caixa”, sem comprometer o equilíbrio fiscal, é conter a forte rigidez e o acelerado ritmo de crescimento da despesa. Esse é o ponto analisado na próxima seção.

II – Regime fiscal de despesa rígida e crescente

II.1 – Descrição Geral

Desde a redemocratização, em 1985, e, em especial, a partir da promulgação da Constituição de 1988 o País vive um regime fiscal baseado na expansão da despesa. Não cabe aqui analisar as causas políticas, históricas e institucionais desse fenômeno³², cabendo apenas citar que a dependência do voto para a sobrevivência política levou à expansão de programas de assistência social para a grande massa de eleitores de baixa renda. Também levou à prática de uma política de rendas, mediante a concessão de aumentos reais para o salário mínimo, que afetou, sobremaneira, a despesa da previdência social com benefícios previdenciários e assistenciais indexados a esse parâmetro.

No âmbito do texto constitucional observou-se, por um lado, uma forte descentralização de recursos, através de aumento das transferências fiscais obrigatórias para estados e municípios; o que reduziu a receita disponível para o Governo Central.

Por outro lado, diversos setores conseguiram a vinculação de receitas de alguns tributos e contribuições a despesas de seus interesses (educação, cinema, esportes, políticas de amparo ao trabalhador, manutenção de órgãos públicos, etc.).

Na Constituinte e ao longo dos anos seguintes expandiu-se, também, a fixação de despesas obrigatórias em algumas áreas (saúde, previdência e assistência social, judiciário, legislativo e Ministério Público).

O resultado foi um orçamento rígido (previamente alocado por determinações constitucionais e legais) e com despesas crescentes.

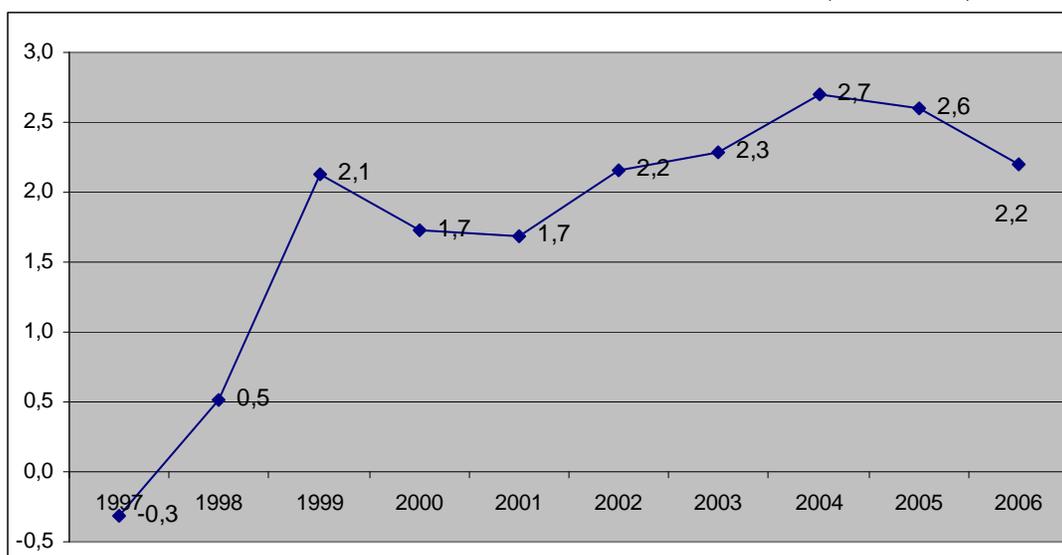
A forma inicialmente encontrada para lidar com esse desequilíbrio fiscal crônico foi a inflação, que corroía o valor real das despesas, enquanto a arrecadação era indexada à variação de preços. A partir da estabilização da inflação, em 1994, o financiamento do desequilíbrio fiscal se fez mediante a expansão da dívida pública. Porém, no início de 1999, com a dívida líquida do setor público atingindo 47%³³ e em trajetória de expansão, e com diversas crises internacionais colocando em cheque o regime de câmbio fixo que permitia manter estável a inflação; tornou-se inevitável um ajuste nas contas fiscais do País. O Gráfico 1 mostra o forte ajuste fiscal feito a partir de 1999, com o salto do resultado primário do Governo Central para 2,1% do PIB; mantendo-se, desde então, em torno desse patamar.

A forma disponível para se obter equilíbrio fiscal em um regime de despesa rígida e crescente foi, por um lado, o já analisado contingenciamento de despesas, com forma de frear o ritmo de crescimento do gasto. Por outro lado, buscou-se a expansão da receita fiscal. De fato, como mostra o Gráfico 2, o Brasil passou a viver, desde 1999, um regime fiscal em que se expande a receita com dois objetivos:

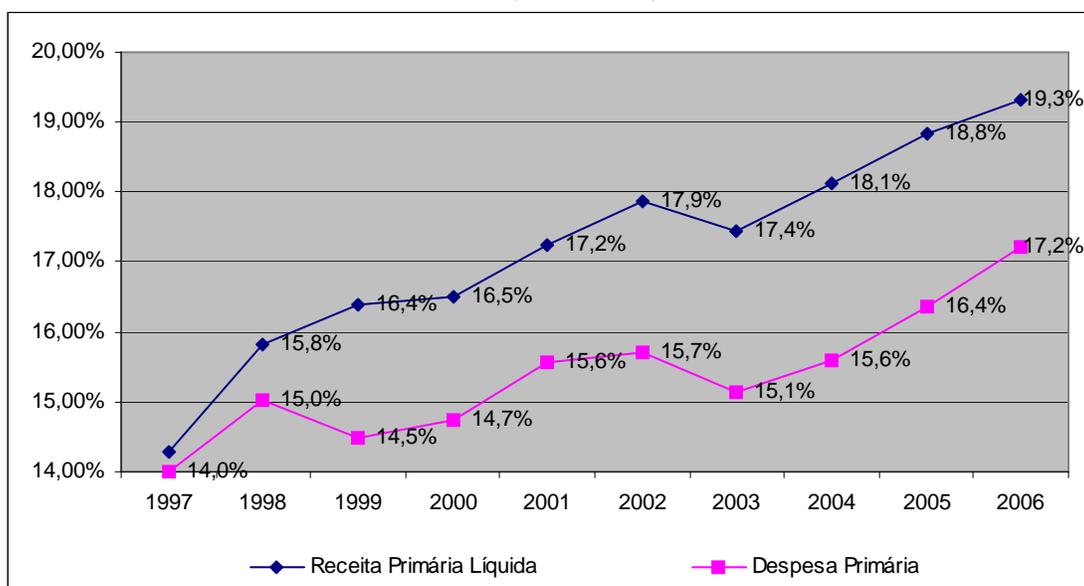
- financiar a despesa primária rígida e crescente e,
- gerar recursos suficientes para pagar juros da (elevada) dívida pública; de modo a evitar o crescimento explosivo dessa dívida.

³² Mendes (2006b) faz esse tipo de análise.

³³ Valor de Janeiro de 1999. Fonte: Banco Central do Brasil – dívida líquida do setor público consolidado.

Gráfico 1 - Resultado Primário do Governo Central (% do PIB)

Fonte: STN. Elaborado pelo autor.
Resultado ajustado por discrepâncias estatísticas.

Gráfico 2 - Receita Primária Líquida e Despesa Primária do Governo Central: 1997-2006 (% do PIB)

Fonte: STN. Elaborado pelo autor.
Receita e despesa medidas “acima da linha”, não ajustadas para discrepâncias estatísticas em relação ao conceito “abaixo da linha”

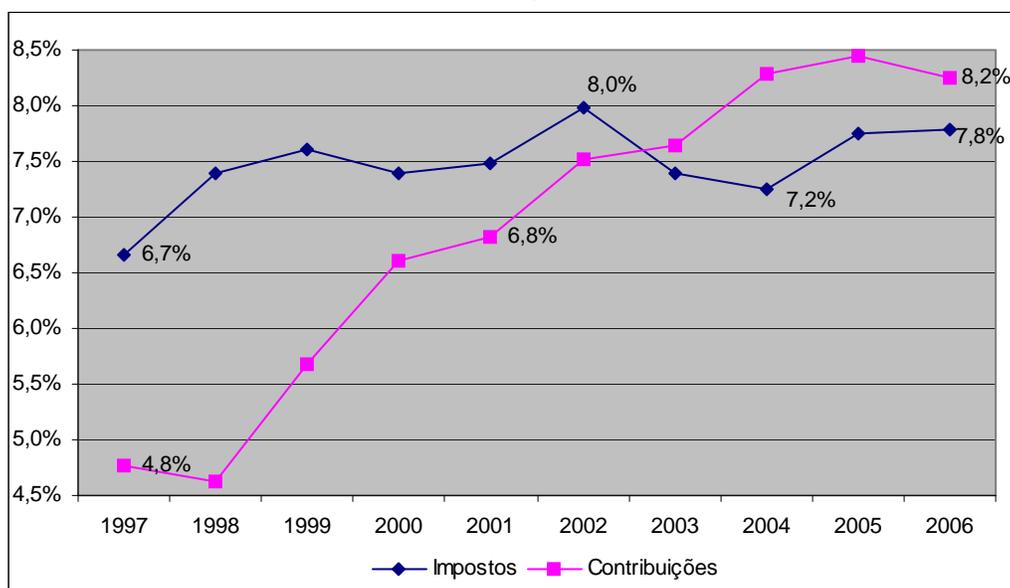
Havia, contudo, uma restrição adicional à expansão da receita. Elevar a arrecadação de impostos seria pouco produtivo para o ajuste das contas da União. Primeiro, porque os principais impostos existentes são partilhados com estados e municípios; de modo que parte do ganho de arrecadação teria que ser repassado aos governos subnacionais. Segundo,

porque a Constituição estabelece que 20% da arrecadação de qualquer novo imposto criado pela União deve ser partilhado com estados e municípios³⁴.

Por isso, a solução encontrada foi o aumento da receita via criação e elevação de alíquotas de contribuições sociais e econômicas³⁵. Essas contribuições não só não precisavam ser partilhadas com estados e municípios, como também, em alguns casos, não estavam sujeitas ao princípio da anualidade, segundo o qual o tributo só pode ser cobrado no exercício seguinte àquele em que foi instituído.³⁶

O Gráfico 3 mostra que o caminho utilizado foi, realmente, o de expansão da receita via elevação das contribuições: enquanto a receita de impostos oscilou em torno de 7,5% do PIB, no período 1997-2006, as contribuições saltaram de 4,8% para 8,2% do PIB.

Gráfico 3 - Receitas da União com Impostos e de Contribuições: 1997 a 2006 (% do PIB)



Fonte: STN. Elaborado pelo autor.

Contudo, esta solução não era perfeita, pois as receitas de contribuições são, por definição, vinculadas às ações para as quais foram criadas. Por exemplo, o art. 195 da Constituição lista os tipos de contribuições sociais que podem ser criados para o financiamento da seguridade social. Ou seja, todas as contribuições sociais sobre folha de salários, receita, lucro ou faturamento de empresas; bem como aquelas cobradas sobre o salário dos trabalhadores, devem ser destinadas ao custeio de ações da seguridade (previdência social, assistência social e saúde). De forma similar, a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) deve ter seus recursos destinados a financiar programas de infra-estrutura de transportes, projetos ambientais e subsídios aos preços e transportes de combustíveis.

³⁴ C.F., art. 157, inciso II.

³⁵ C.F., art. 149.

³⁶ C.F., art. 150, inciso III, alínea *b* e art. 195, § 6º.

Se o objetivo da expansão da receita fosse apenas financiar a despesa crescente, a vinculação das contribuições não seria um problema significativo. Afinal, como será comentado adiante, parte significativa da expansão dos gastos ocorre na órbita do orçamento da seguridade social, tanto em função da expansão do salário mínimo, quanto da ampliação dos benefícios sociais e das despesas mínimas obrigatórias em saúde.

Ocorre que as contribuições estavam sendo elevadas não apenas para financiar a expansão dos gastos da seguridade social, mas também para gerar recursos suficientes para pagar os juros e amortização da dívida pública.

Como fazer, então, para permitir que parte da receita adicional, levantada mediante a criação ou aumento de alíquotas de contribuições, fosse desvinculada do uso nas áreas predefinidas pela Constituição, podendo ser utilizadas no pagamento do serviço da dívida pública?

A solução encontrada foi a criação da regra da “Desvinculação das Receitas da União (DRU)”³⁷, que também já foi chamada de “Fundo Social de Emergência (FSE)” e de “Fundo de Estabilização Fiscal”; e que vige, ininterruptamente, desde 1994.

A principal função da DRU é, portanto, permitir o livre uso de recursos arrecadados por contribuições sociais, seja para financiar despesas primárias que, originalmente, não poderiam ser financiadas por aquelas contribuições, seja para financiar o pagamento dos juros da dívida pública.

Antes de se fazer uma análise mais detalhada dos efeitos da DRU, é importante conhecer o impacto das despesas obrigatórias e das vinculações de receitas sobre a execução orçamentária.

II.1 – Despesas obrigatórias

Despesas obrigatórias são aquelas que a União é obrigada a fazer por determinação da Constituição ou de leis, e que não podem ser contingenciadas.

Os benefícios previdenciários do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) são o principal item de despesa com essa característica. Estão listados na legislação os requisitos exigidos para que um indivíduo faça jus a uma pensão, uma aposentadoria ou um auxílio previdenciário. Não há possibilidade de, a título de controle de despesa pública, negar a concessão de um benefício previdenciário. Não há, também, possibilidade de se contingenciar recursos para o pagamento dessas despesas; pois isso geraria um passivo a ser pago mais cedo ou mais tarde, isso sem falar nas implicações jurídicas para o gestor da despesa.

Situação similar é a dos benefícios concedidos pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)³⁸ e pela Renda Mensal Vitalícia (RMV) (este último em extinção), que determinam o pagamento de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que viva em família cuja renda mensal *per capita* seja inferior a um quarto do salário mínimo.

O abono salarial e o seguro desemprego constituem outra despesa obrigatória: uma vez que o trabalhador cumpra os requisitos para receber tais benefícios, não há como não pagar ou contingenciar verbas.

³⁷ Atualmente regulada pelo art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 56, de 20 de dezembro de 2007, e vigência prevista até o final de 2011.

³⁸ Lei nº 8.742, de 1993.

Outra importante despesa obrigatória foi instituída pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000³⁹; que determinou que naquele ano o gasto mínimo em ações e serviços públicos de saúde seria equivalente a 105% do valor gasto em 1999 e que, a partir de 2001 a despesa mínima seria equivalente ao gasto no ano anterior corrigidos pela variação nominal do PIB. Da mesma forma que nos casos anteriores, estava explicitamente definido o montante mínimo a gastar, não havendo espaço para contingenciamento de verbas.

Tem sido obrigatória, na prática, toda a despesa do Judiciário, do Legislativo (aí incluído o Tribunal de Contas da União) e do Ministério Público (doravante chamados de “poderes autônomos”). A Constituição estabelece explicitamente que o Judiciário tem autonomia administrativa e financeira⁴⁰. Para o Ministério Público a Constituição utiliza a expressão “autonomia funcional e administrativa”⁴¹, não deixando claro se esta autonomia abarca a esfera financeira. Para o Legislativo a expressão utilizada é ainda mais vaga: “competência privativa para dispor sobre sua organização e funcionamento”⁴².

Não obstante essa imprecisão na delimitação da autonomia para estipular o próprio orçamento, os poderes autônomos, na prática, elaboram o próprio orçamento e o enviam ao Executivo, que os incorpora sem cortes ao Orçamento Geral da União. Isso é feito a despeito de a Constituição determinar, em todos os dispositivos referentes aos dois Poderes e ao Ministério Público⁴³, que seus orçamentos devem estar subordinados aos parâmetros fixados na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Na prática não há parâmetros que limitem o tamanho desses orçamentos.

Outro dispositivo da Constituição (art. 168) estabelece que os orçamentos dos poderes autônomos não podem ser contingenciados. Além disso, com base no princípio da separação dos Poderes, o STF decidiu pela inconstitucionalidade de um dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal⁴⁴ que determinava a possibilidade de o Executivo contingenciar recursos daqueles poderes casos estes não o fizessem de moto próprio, em momentos em que o cumprimento das metas fiscais estivesse ameaçado. O resultado é que os poderes autônomos têm pleno controle da magnitude e do ritmo de crescimento de seus respectivos orçamentos.

As sentenças e acordos judiciais também constituem um tipo de despesa do qual o Tesouro não pode escapar. São decorrentes de fatos ocorridos no passado e cujo pagamento é determinado por sentenças transitadas em julgado.

A LDO traz um anexo com as despesas que não serão contingenciadas, seja por constituírem obrigação constitucional ou legal, seja por imposição da LDO. O anexo de 2008 tem 60 itens.

O fato de todos esses itens de despesa acima citados serem obrigatórios não é um problema em si. O problema é que quase todos eles crescem de forma acelerada. Os benefícios da LOAS e o abono salarial são integralmente indexados ao salário-mínimo. Os benefícios previdenciários do RGPS também são fortemente influenciados pelo valor do salário-mínimo, uma vez que a Constituição determina que esse é o valor mínimo de

³⁹ ADCT, art. 77.

⁴⁰ C.F., art. 99.

⁴¹ C.F., art. 127, § 2º.

⁴² C.F., art. 51, inciso IV, e art. 52, inciso XIII.

⁴³ Ver dispositivos citados nas notas de rodapé do parágrafo anterior.

⁴⁴ Art. 9º, § 3º.

qualquer benefício previdenciário⁴⁵ e, na prática, aproximadamente 1/3 dos benefícios estarem nesse nível mínimo. O valor do seguro-desemprego não está legalmente vinculado ao salário-mínimo, mas é por ele influenciado⁴⁶.

Dado que, por deliberação política, o salário-mínimo teve aumento real de 105% entre janeiro de 1995 e novembro de 2007⁴⁷, todas essas despesas disparam.

Outro fator que acelera essas despesas é a ampliação do conjunto de beneficiários. No caso dos benefícios da LOAS, a idade mínima para benefício do idoso tem sido reduzida paulatinamente. Inicialmente era de 70 anos e hoje é de 65 anos.⁴⁸ No caso dos benefícios do RGPS, a dificuldade em se aprovar mudanças nos parâmetros de concessão de aposentadorias e pensões, em um contexto de aumento da idade média e ampliação da expectativa de vida da população, leva à expansão do universo de beneficiários sem a correspondente expansão da arrecadação da Previdência.

O resultado disso pode ser visto na Tabela 4. Os benefícios previdenciários do RGPS, que já representavam 5% do PIB em 1997, subiram a 7,1% do PIB em 2006. Se somarmos a eles os benefícios da LOAS, o seguro desemprego e o abono salarial, temos, em 2006, uma despesa equivalente a 8,2% do PIB, ou 47% da despesa primária.

Tabela 4 - Receitas e Despesas Primárias da União: 1997-2006 (% do PIB)

		1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	% da Desp Total	Var % 1997- 2006
(A)	Receita Primária (1)	16,9	18,7	19,7	19,9	20,8	21,7	21,0	21,6	22,7	23,3		
(B)	Transf. a Est. e Municípios	2,7	2,9	3,3	3,4	3,5	3,8	3,5	3,5	3,9	4,0		
(C) = (A)-(B)	Receita Primária Líquida	14,3	15,8	16,4	16,5	17,2	17,9	17,4	18,1	18,8	19,3		
(D)=(E)+...+(J)	Despesa Primária	14,0	15,0	14,5	14,7	15,6	15,7	15,1	15,6	16,4	17,2	100	23
(E)	Pessoal e Enc. Sociais(2)	4,3	4,6	4,5	4,6	4,8	4,8	4,5	4,3	4,3	4,5	26	6
(F)	Benefícios Previdenciários	5,0	5,5	5,5	5,6	5,8	6,0	6,3	6,5	6,8	7,1	41	42
(G)	Abono e Seguro Desemprego	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	4	36
(H)	Benefícios da LOAS	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,4	0,4	0,5	3	-
(I)	Subsídios e Subvenções	0,3	0,3	0,2	0,3	0,4	0,2	0,4	0,3	0,5	0,4	2	44
(J)	Outras despesas	4,0	4,3	3,8	3,9	4,2	4,3	3,3	3,6	3,8	4,1	24	2
(K)	Discrepância Estatística	-0,6	-0,3	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1	0,1		
(L)=(C)-(D)+(K)	Resultado Primário	-0,3	0,5	2,1	1,7	1,7	2,2	2,3	2,7	2,6	2,2		

Fonte: STN

(1) Líquida de restituições e incentivos fiscais.

(2) Não inclui contribuição previdenciária da União ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores (excluída, também, da receita).

A despesa da saúde não aparece explicitamente na Tabela 4, estando dispersa tanto no item de despesa de pessoal quanto de “outras despesas”. A Tabela 5 mostra o total dessa

⁴⁵ Art. 201, § 2º.

⁴⁶ Há categorias especiais de seguro-desemprego, cujo valor do benefício é fixado em um salário mínimo, e que atendem a: empregados domésticos, pescadores artesanais em período de proibição de pesca e os trabalhadores resgatados de condições de trabalho similares à escravidão.

⁴⁷ Fonte: IPEADATA. www.ipeadata.gov.br. Série Salário Mínimo Real.

⁴⁸ Lei nº 9.720, de 1998, e Lei nº 10.741, de 2003 (Estatuto do Idoso).

despesa, indicando que ela tem acompanhado o ritmo de crescimento do PIB (como exige a Constituição).

Os poderes autônomos, embalados por sua autonomia de gastos, têm elevado suas despesas em ritmo superior ao crescimento do PIB. A Tabela 6 mostra que suas despesas saltaram de 1,03% do PIB em 1998 para 1,26% em 2006.

Tabela 5 - Despesa do Governo Federal com Saúde (% do PIB)

Ano	% do PIB
2001	1,66
2002	1,67
2003	1,60
2004	1,68
2005	1,72
2006	1,71
Média	1,67

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Sistema Siga Brasil.

Tabela 6 - Despesa do Governo Federal com Judiciário, Legislativo e Ministério Público (% do PIB)

	Judiciário	Legislativo	Ministério Público	Total
1998	0,74	0,22	0,06	1,03
1999	0,70	0,23	0,05	0,98
2000	0,79	0,21	0,06	1,06
2001	0,78	0,23	0,07	1,08
2002	0,79	0,24	0,08	1,11
2003	0,72	0,25	0,09	1,05
2004	0,76	0,25	0,08	1,09
2005	0,73	0,25	0,08	1,06
2006	0,88	0,28	0,10	1,26

Fonte: Balanços Gerais da União e Sistema Siga Brasil.

II.2 – Despesas “quase-obrigatórias”

A despesa de pessoal e encargos sociais não foi incluída no grupo de despesas obrigatórias porque ela tem um pouco mais de flexibilidade. O governo tem mais controle sobre essa despesa do que sobre os benefícios previdenciários. Enquanto no caso dos benefícios o governo tem que aceitar pagar todos os benefícios novos, que tenham sido solicitados em conformidade com a lei; no caso da despesa de pessoal, ele pode simplesmente decidir não contratar servidores adicionais.

É verdade que, por um lado, o setor público enfrenta dificuldades para demitir servidores, em função de dispositivos que garantem estabilidade no emprego, o que torna a folha de pagamento rígida no curto prazo. Mas, por outro lado, o governo pode optar por não conceder reajustes reais de salários por um tempo (enquanto que no caso dos benefícios previdenciários o reajuste do salário-mínimo catapulta as despesas). O governo também pode emagrecer o quadro de cargos de confiança (que não gozam de estabilidade).

No médio e longo prazo essa despesa torna-se ainda mais flexível, desde que haja uma política racional de recursos humanos, que evite a contratação em excesso e não pague remunerações acima do padrão do setor privado.

Na prática, contudo, o Governo Federal não tem, há anos, uma política de pessoal. Recentemente, desde o início do primeiro mandato Lula, houve um movimento de ampliação das vagas efetivas e dos cargos em comissão; bem como uma política de reajustes reais de salários, tornando a despesa de pessoal rígida.⁴⁹

Vale lembrar, ainda, que a despesa de pessoal dos poderes autônomos está incluída entre as obrigatórias. E como esses poderes acabam estabelecendo um elevado padrão de remuneração, eles representam um incentivo para que algumas carreiras do Executivo com elevado poder de barganha (por exemplo: Polícia Federal e Receita Federal), pleiteiem reajustes em busca de equiparação salarial. Isso gera um movimento que pressiona a despesa de pessoal como um todo.

O resultado é que a despesa de pessoal tem crescido no mesmo ritmo do PIB. O seu alto valor absoluto (4,5% do PIB ou 26% da despesa primária em 2006 – ver Tabela 4, acima) representa mais um importante ingrediente para uma despesa pública rígida e que cresce acima da inflação.

Outra típica despesa “quase-obrigatória” é a do programa Bolsa-Família⁵⁰. Trata-se de uma despesa menos rígida que os tradicionais benefícios previdenciários e assistenciais, porque existe a possibilidade de limitar o número de participantes do programa. Não se trata de um programa do tipo “pague-se a todos que preenchem os requisitos mínimos”. O governo é quem define o montante de bolsas adicionais a conceder a cada ano. Além disso, o valor da bolsa não está atrelado ao salário-mínimo.

Por outro lado, por se tratar de uma despesa com forte apelo político-eleitoral, e com grande impacto sobre as condições de indigência e pobreza, não pode haver cortes drásticos dessa despesa, o que lhe confere certa rigidez.

Os subsídios creditícios e apoio financeiro à agricultura também constituem despesa quase-obrigatória. Dado que não se logrou desenvolver mercados de seguro agrícola e de negociação futura de *commodities* com adequada amplitude, o governo federal é politicamente instado a conceder seguidos perdões de dívidas agrícolas. Isso o leva a injetar, todos os anos, recursos públicos em operações de subsídios creditícios. Trata-se de uma despesa obrigatória de curto prazo, mas que poderia ser evitada, no médio prazo, pelo desenvolvimento de mecanismos de mercado que garantissem a renda dos produtores sem a necessidade de alocação recursos públicos.

Na área da educação há programas federais de merenda escolar, apoio ao transporte escolar, aporte financeiro às escolas e complementação da União a verbas do FUNDEF (agora FUNDEB) que, em termos de rigidez da despesa, têm características similares ao Bolsa Família. Não são despesas absolutamente rígidas, porque o governo tem o controle do valor unitário do benefício. Por exemplo, é o Ministério da Educação que fixa o valor por aluno para a merenda escolar. Por outro lado, há certo grau de rigidez da despesa devido à sua importância social e política e pela obrigatoriedade legal de execução dos programas.

⁴⁹ A respeito da política de pessoal, ver Guerzoni (2006).

⁵⁰ Lei nº10.836, de 2004.

II.3 – Vinculação de receitas

Receita vinculada é aquela proveniente de tributo ou contribuição cujos valores arrecadados são direcionados, por lei ou pela Constituição, a uma determinada despesa. Já foi dito acima que todas as contribuições são, por definição, vinculadas a algum tipo de despesa. Mas a Constituição também prevê a vinculação de impostos e taxas.

Velloso (2006, p. 115) cita como principais vinculações do Orçamento Federal:

- 18% da receita de impostos da União (descontadas as transferências para estados e municípios) devem ser aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino (Constituição Federal, art. 212).
- Contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL) e contribuição para financiamento da seguridade social (COFINS)⁵¹, para financiar a seguridade social (saúde, previdência social e assistência social).
- Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP): 60% para o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para custear o seguro-desemprego, o abono salarial e programas como treinamento e requalificação da mão-de-obra e 40% repassados ao BNDES para financiar programas de desenvolvimento econômico⁵². (Constituição Federal, art. 239).
- Contribuição de intervenção no domínio econômico (CIDE): vinculada à aplicação em pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo; financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; e ao financiamento de programas de infra-estrutura de transportes; sendo que 29% devem ser entregues aos estados e ao Distrito Federal para aplicação nas finalidades descritas acima (Constituição Federal art. 159, inciso III, e art.177; Lei 10.336/2001).

Até dezembro de 2007, quando vigia a CPMF, sua receita era vinculada ao Fundo de Erradicação da Pobreza, ao Fundo Nacional de Saúde e à Previdência Social⁵³.

A estas vinculações podemos acrescentar diversas outras, como, por exemplo:

- 3% do IR e do IPI para os Fundos Constitucionais de Financiamento do Setor Produtivo (FNE, FNO e FCO) (Constituição Federal, art. 159, I, c).
- Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional: 100% para o Ministério da Cultura – Fundo Nacional de Cultura (Medida Provisória nº 2.2228-1).

⁵¹ Constituição Federal, art. 195, Lei 7.689/88 (CSLL), Lei Complementar 70/91 (COFINS)

⁵² Os 40% repassados ao BNDES não são despesas públicas, mas sim aplicações do patrimônio do PIS e do PASEP, remunerados pelo BNDES. No entanto, cabe questionar se vale a pena impor carga tributária ao setor produtivo em geral para gerar recursos que serão emprestados a segmentos do setor produtivo escolhidos pelo governo.

⁵³ ADCT, arts. 84 e 90.

- Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante: 100% para o Fundo da Marinha Mercante (Lei nº 9.432, de 1997).
- Compensações financeiras por exploração de recursos hídricos e minerais: repartidas entre estados, municípios, Ministério das Minas e Energia, Ministério do Meio Ambiente e outros órgãos e fundos (Lei nº 7.990, de 1989; Lei nº 8.001, de 1990; e Lei nº 9.433, de 1997).
- Taxa de Fiscalização dos Mercados de Títulos de Valores Mobiliários: 100% para a Comissão de Valores Mobiliários – CVM (Lei nº 7.940, de 1989).

Um estudo do Ministério do Planejamento (Brasil, 2003) apresenta uma exaustiva (e ainda pouco defasada) listagem de todas as vinculações de receitas então vigentes no País. A lista contém 32 itens, muitos deles compostos por vários subitens; demonstrando a existência de ampla teia de vinculações.

A princípio a vinculação de uma receita a uma despesa tornaria essa despesa tão rígida quanto uma despesa obrigatória. Se o governo é obrigado a aplicar x% de um imposto em um dado gasto, e se a arrecadação de tal imposto cresce, o gasto ao qual o imposto está vinculado também crescerá. Isto, contudo, nem sempre é verdadeiro.

No caso das partilhas de receitas tributárias com estados e municípios a transferência de recursos é automática: aumentou a receita tributária da União, aumentam os recursos transferidos aos governos subnacionais. Portanto, o desembolso de recursos é automático e não há como o Governo Federal evitar essa despesa (ou dedução de receita). Logo, as vinculações de receitas tributárias a transferências constitucionais e legais aos estados e municípios equiparam-se a despesas obrigatórias.

Mas no caso das vinculações de receitas a órgãos, fundos e despesas do próprio Governo Federal, as receitas vinculadas podem ser contingenciadas e, portanto, não desembolsadas (o contingenciamento só não é possível quando a receita está vinculada a uma despesa obrigatória). Podendo haver o contingenciamento, a vinculação de receitas não gera, automaticamente, despesa. Logo, em termos de rigidez da despesa, as receitas vinculadas representam um problema menor que as despesas obrigatórias e semi-obrigatórias.

A Tabela 7 mostra algumas fontes de receita que, por lei, têm 100% de sua arrecadação vinculada a despesas específicas. Fosse plenamente respeitada essa vinculação, as despesas financiadas por tais fontes deveriam ser iguais às receitas. Contudo, o que se vê na Tabela 7 é que, em média, apenas 67% dos recursos vinculados são, efetivamente, liquidados. Os outros 33% caem na malha fina do contingenciamento e não são efetivamente gastos.

Tabela 7 – Algumas Fontes de Receita 100% Vinculada: valores arrecadados, liquidados e pagos (2006)

R\$ Milhões

Fonte de Recursos	Receita Arrecadada Líquida	Liquidado	Pago	% Liquidado	% Pago
	(A)	(B)	(C)	(D)=(B)/(A)	(E)=(C)/(A)
142 - COMPENS.FINANC.P/EXPL.DE PETR.OU GAS.NATURAL	16.604	10.919	9.641	66	58
111 - CONTRIB.DERIV.PETROLEO,COMB.COM.-CIDE	6.258	5.520	2.980	88	48
174 - TAXAS PELO EXERCICIO DO PODER DE POLICIA	3.697	1.592	1.420	43	38
132 - JUROS DE MORA DA RECEITA ADMINIST.PELA SRF/SF	3.319	1.791	1.719	54	52
134 - COMPENSACOES FINANC.P/UTILIZ.DE REC.HIDRICOS	1.526	1.518	1.341	99	88
129 - RECURSOS DE CONCESSOES E PERMISSOES	968	242	235	25	24
131 - SELOS DE CONTROLE, LOJAS FRANCAS - FUNDAF	242	219	219	91	91
175 - TAXAS POR SERVICOS PUBLICOS	173	126	124	73	72
139 - ALIENACAO BENS APREENDIDOS-FUNDAF/MPS/FNAS	45	39	39	86	86
130 - CONTRIBUICAO P/O DES.DA IND.CINEMAT.NACIONAL	28	23	20	84	72
TOTAL	32.859	21.989	17.738	67	54

Fonte: Senado Federal. Sistema Siga Brasil. Elaborado pelo autor.

Note-se, ainda, que o percentual de efetivo pagamento é ainda menor, representando pouco mais da metade dos recursos arrecadados. Ou seja, parte significativa das receitas vinculadas é jogada para restos a pagar, podendo ser efetivamente paga ou não em exercícios seguintes.

Se não for gasta na finalidade à qual está vinculada, a receita vinculada não pode ser empregada em nenhuma outra despesa⁵⁴. Do ponto de vista de uma gestão fiscal voltada para a geração de superávits primários, destinados ao pagamento de juros da dívida, isso é uma rigidez que atrapalha, pois a parte do superávit gerado a partir do contingenciamento de recursos vinculados não poderá ser usada para pagar os juros da dívida.

Ainda assim, na ótica da autoridade fiscal, vale a pena contingenciar os recursos, pois eles ficarão em caixa, consistindo em um ativo do Tesouro e, portanto, reduzindo a dívida líquida do setor público. Certamente seria melhor utilizá-los para amortizar juros, evitando a sua capitalização no principal da dívida, em vez de manter um ativo que não rende juros. Mas, do ponto de vista do controle fiscal, tal situação ainda é melhor do que ter que realizar uma despesa obrigatoriamente.

Uma solução parcial para esse problema veio com a Desvinculação das Receitas da União (DRU). A desvinculação permite que, pelo menos os 20% que a DRU desvincula da finalidade original sejam livremente utilizados para pagamento de juros da dívida. Mas isso só se aplica a receitas de impostos, contribuições sociais e contribuições econômicas. Assim, valores relativos a receitas de taxas ou de compensações financeiras não estariam sujeitos ao mecanismo da DRU.

⁵⁴ Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 8º, parágrafo único.

II.4 – Mudando o regime fiscal

A conclusão que se tira desta seção é que a principal estratégia para se mudar o regime fiscal brasileiro é atuar sobre os fatores que determinam o crescimento acelerado das despesas obrigatórias e quase-obrigatórias. A vinculação de receitas é um problema menor, pois não necessariamente implica aumento de despesas (exceção feita ao caso das transferências obrigatórias a estados e municípios). O contingenciamento (ainda que de forma precária e gerando ineficiências) evita esse aumento e, paralelamente, a DRU tem permitido o uso de parte do dinheiro contingenciado no pagamento de juros da dívida.

Assim, a tarefa mais importante é estancar o crescimento da despesa obrigatória e quase-obrigatória, para as quais não há o remédio do contingenciamento. A Tabela 8 dá as dimensões desse desafio. Ela mostra que 92% de toda a despesa primária é obrigatória ou quase-obrigatória, o que reflete um alto grau de rigidez do orçamento e mostra a virtual impossibilidade de se fazer grandes ajustes orçamentários de curto-prazo.

Controlar as despesas obrigatórias e quase-obrigatórias significa conceder reajustes reais menos generosos para o salário-mínimo (ou desvincular os benefícios previdenciários do salário-mínimo), adequar os parâmetros de concessão de benefícios previdenciários às mudanças demográficas, flexibilizar a regra de gasto mínimo em saúde e de transferências a estados e municípios, impor limite à autonomia financeira dos poderes autônomos, investir em uma política de pessoal racional com perspectiva de longo prazo, criar mecanismos legais e de mercado para evitar os sucessivos socorros a dívidas agrícolas.

Tabela 8 - Despesas Primárias Liquidadas no Orçamento Fiscal e da Seguridade em 2006

	R\$ bilhões	% da Despesa Total
DESPESAS OBRIGATÓRIAS (A)	359,7	72
Benefícios Previdenciários	161,7	32
Transf. Obrigatórias a Estados e Municípios	97,1	19
Saúde	39,6	8
Poderes Autônomos	27,0	5
Abono Salarial e Seguro Desemprego	14,9	3
LOAS e RMV	11,6	2
Sentenças e Acordos Judiciais	7,8	2
DESPESAS QUASE-OBRIGATÓRIAS (B)	96,0	19
Pessoal, Enc. Sociais e Auxílio Financeiro Obrigatório a Servidores	81,2	16
Bolsa Família	7,6	2
Subsídios e Apoio à Agricultura	4,6	1
FNDE e FUNDEF-Complementação	2,5	1
OUTRAS DESP. OBRIG. OU QUASE-OBRIGATÓRIAS (C)	1,3	0
TOTAL DE OBRIGATÓRIAS E QUASE-OBRIGATÓRIAS (D)=(A)+(B)+(C)	457,0	92
DESPESA DISCRICIONÁRIA (E)	41,5	8
DESPESA PRIMÁRIA TOTAL (F) = (D)+(E)	498,5	100

Fonte: Senado Federal. Sistema Siga Brasil

Obs: ver no Anexo I a metodologia de cálculo de cada item desta tabela.

Feito isso, haverá espaço, por um lado, para a redução da carga fiscal e, por outro, para uma melhor acomodação das emendas parlamentares (devidamente submetidas a um processo de racionalização). Isso reduzirá a atual disputa Legislativo-Executivo em torno das estimativas e reestimativas da receita, reduzindo ou eliminando a necessidade do contingenciamento das despesas. A partir daí, poder-se-ia migrar para um orçamento de execução obrigatória (sem contingenciamentos). E, posteriormente, para um efetivo planejamento plurianual do orçamento federal.

Atuar sobre as despesas obrigatórias e quase-obrigatórias será uma tarefa hercúlea, que exigirá anos de negociação política e reforma da legislação. Por isso não se deve tentar, ao mesmo tempo, atuar sobre as vinculações de despesas. A exceção das vinculações a transferências obrigatórias para estados e municípios (que funciona como despesa obrigatória) não se deveria buscar mais desvinculações além daquela já proporcionada pela DRU.

Os dados da Tabela 8 permitem que se faça, também, uma reflexão sobre o chamado “orçamento obrigatório”. Percebe-se ali que 92% do orçamento já é de execução obrigatória. A disputa acerca do tema “orçamento obrigatório” é em torno dos 8% restantes, onde estão incluídas as emendas parlamentares. Embora em termos percentuais seja uma cifra pequena, em termos absolutos estamos falando de mais de R\$ 40 bilhões. Supondo que metade desse valor seja gasto com despesas de custeio da máquina pública, restam outros R\$ 20 bilhões que são o objeto da cobiça das diversas forças políticas. Esse montante é altamente relevante do ponto de vista do equilíbrio fiscal. Basta lembrar que o resultado primário do Governo Central em 2006 foi de R\$ 49,8 bilhões. Ou seja, o valor em disputa (cerca de R\$ 20 bilhões) equivale a 40% do superávit primário.

Esses dados ajudam, também, a resolver outro enigma: se todos dizem que o orçamento é uma “peça de ficção”, por que há tanta disputa para influenciar a sua confecção? A idéia de que o orçamento é fictício vem, justamente, da possibilidade de o Poder Executivo alterar as suas determinações mediante contingenciamento de verbas. Contudo, além da constatação acima de que 92% do orçamento são de execução obrigatória (e, portanto, não fictício); é preciso considerar que a inclusão de uma emenda no orçamento é condição necessária (porém não suficiente) para que a despesa desejada seja realizada. Embora o parlamentar ou ministro não tenha certeza quanto à efetiva execução de uma despesa de seu interesse incluída no orçamento; é preciso lutar para que a despesa lá esteja, para que ela possa ser executada (não há possibilidade de se executar uma despesa que esteja fora do orçamento).

III. A Desvinculação das Receitas da União (DRU)

III.1 Um exemplo hipotético

As seções anteriores já anteciparam que uma função fundamental da DRU é a de permitir o uso de receitas de contribuições sociais e econômicas (que deveriam ser aplicadas em despesas às quais estão vinculadas) no pagamento da dívida pública e no financiamento de outras despesas.

Também se afirmou que a DRU é importante para permitir o uso de parte das receitas vinculadas que foram contingenciadas no pagamento dos juros da dívida e de outras despesas.

A presente seção explica em maior detalhe o mecanismo da DRU, seus efeitos finais e quantifica a sua real dimensão. Começamos por um exemplo hipotético, que ajuda a compreender o mecanismo.

Suponhamos que temos um orçamento muito simples, em que a receita total de R\$ 100 é dividida em dois grupos: 50% da receita é vinculada a determinados gastos, e os outros 50% são de livre alocação. Uma lei determina que a receita vinculada seja aplicada da seguinte forma: 50% em benefícios sociais, 30% em saúde e 20% em educação.

O orçamento fictício seria, então, dividido entre um grupo de despesas que tem recursos vinculados e outro grupo financiado por receitas não vinculadas; tendo a configuração mostrada no Quadro 2.

Quadro 2 - Execução de Orçamento Fictício antes da Desvinculação

Fonte de Recursos	Uso dos Recursos
Receita Vinculada: R\$ 50	Benefícios sociais: R\$ 25
	Saúde: R\$ 15
	Educação: R\$ 10
Receita não Vinculada: R\$ 50	Juros da dívida pública: R\$ 20
	Outras despesas: R\$ 30

Dados hipotéticos. Elaborado pelo autor.

Suponhamos, agora, que seja criada uma regra de desvinculação, a qual determina que 20% da receita vinculada passe a ser de livre alocação.

O gestor público passaria a ter várias opções. A primeira delas, seria a de remanejar toda a receita que foi desvinculada para gastá-la com os juros da dívida ou com as outras despesas. O gestor estaria fazendo pleno uso do mecanismo de desvinculação e reduzindo ao máximo possível a despesa com itens que contam com receita vinculada. Assim, a nova alocação da receita e despesa poderia ser uma das apresentadas no Quadro 3. Na Opção 1 os R\$ 10 que foram desvinculados do gasto em saúde, educação e benefícios sociais foram integralmente utilizados para pagar juros da dívida. Na Opção 2 os R\$ 10 desvinculados foram gastos em outras despesas primárias. Obviamente há inúmeras outras opções que representem combinação das duas que são apresentadas no Quadro 3.

Quadro 3 - Redução Efetiva das Despesas que têm Recursos Vinculados

Fonte de Recursos	Uso dos Recursos		
Receita Vinculada: R\$ 40		Opção 1	Opção 2
	Benefícios sociais	R\$ 20	R\$ 20
	Saúde	R\$ 12	R\$ 12
	Educação	R\$ 8	R\$ 8
Receita não Vinculada Original: R\$ 50	Juros da Dívida	R\$ 30	R\$ 20
Receita Desvinculada: R\$ 10	Outras Despesas	R\$ 30	R\$ 40

Dados hipotéticos. Elaborado pelo autor.

O gestor público pode, mas não é obrigado a fazer o remanejamento entre os dois grupos de despesas (com receita vinculada e sem receita vinculada). Ele pode simplesmente manter, após a desvinculação, o mesmo padrão de despesas anterior. Ou pode, também, aproveitar a desvinculação para remanejar recursos dentro do grupo de despesas beneficiadas por vinculações.

O Quadro 4 mostra essas situações. Na Opção 1, o perfil de gastos é exatamente o mesmo de antes da desvinculação. A única diferença desta opção para a situação inicial é que, agora, os benefícios sociais, a saúde e a educação são financiadas em parte por receitas vinculadas e em parte por receitas não vinculadas. E na Opção 2 houve aumento nas despesas com saúde e educação em detrimento das despesas com benefícios sociais, sem que qualquer recurso adicional fosse carregado para os juros da dívida ou para outras despesas.

A moral da estória é que a desvinculação de receitas dá ao gestor maior flexibilidade para alocar os recursos disponíveis entre diversos itens de despesas, reduzindo a rigidez imposta pela vinculação. Mas ela não é um mecanismo que, forçosamente, retira recursos de um grupo de despesas, alocando-os em favor de outro grupo de despesa. São as escolhas dos agentes públicos elaboradores e executores do orçamento que determinarão a alocação final dos recursos.

Quadro 4 - Redução Efetiva das Despesas que têm Recursos Vinculados

Fonte de Recursos	Uso dos Recursos		
Receita Vinculada: R\$ 40 Receita Desvinculada: R\$ 10		Opção 1	Opção 2
	Benefícios sociais	R\$ 25	R\$ 20
	Saúde	R\$ 15	R\$ 18
	Educação	R\$ 10	R\$ 12
Receita não Vinculada Original: R\$ 50	Juros da Dívida	R\$ 20	R\$ 20
	Outras Despesas	R\$ 30	R\$ 30

Dados hipotéticos. Elaborado pelo autor.

Digamos, agora, que, partindo da situação inicial (Quadro 2) há um aumento inevitável das “outras despesas” (por exemplo: um aumento dos salários dos servidores) de R\$ 30 para R\$ 40. Se não existir o mecanismo da desvinculação, e tendo em vista que não se pode parar de pagar os juros da dívida, o governo não terá outro mecanismo a não ser aumentar a carga tributária ou aceitar um aumento do déficit público, para obter os R\$ 10 de que necessita. A situação é mostrada no Quadro 5.

Quadro 5 - Execução de Orçamento Fictício antes da Desvinculação

Fonte de Recursos	Uso dos Recursos
Receita Vinculada: R\$ 50	Benefícios sociais: R\$ 25
	Saúde: R\$ 15
	Educação: R\$ 10
Receita não Vinculada: R\$ 50 Receita não Vinculada adicional (aumento de tributos): R\$ 10	Juros da dívida pública: R\$ 20
	Outras despesas: R\$ 40

Dados hipotéticos. Elaborado pelo autor.

Por outro lado, se existir a desvinculação, o governo pode acomodar a despesa adicional através da redução das despesas beneficiadas pela vinculação, conforme mostra o Quadro 6. Ou seja, a flexibilidade decorrente da desvinculação também dá ao governo instrumentos para evitar o crescimento do déficit ou da carga tributária.

Quadro 6 - Execução de Orçamento Fictício antes da Desvinculação

Fonte de Recursos	Uso dos Recursos
Receita Vinculada: R\$ 40	Benefícios sociais: R\$ 20
	Saúde: R\$ 12
	Educação: R\$ 8
Receita não Vinculada: R\$ 50 Receita Desvinculada: R\$ 10	Juros da dívida pública: R\$ 20
	Outras despesas: R\$ 40

Dados hipotéticos. Elaborado pelo autor.

III.2 A DRU

Passemos, agora, ao caso real da DRU, iniciando pelo conjunto de receitas desvinculadas e suas exceções. São submetidas à DRU as receitas de impostos, contribuições sociais e contribuições econômicas⁵⁵. Dentro desse conjunto de receitas, não se aplica a DRU às seguintes receitas:

- Parcelas de impostos transferidos aos estados e municípios e aos Fundos Constitucionais (FNE, FCO, FNO)⁵⁶;
- Contribuição social do salário-educação (receita que permanece vinculada ao financiamento da “manutenção e desenvolvimento do ensino” – MDE)⁵⁷;
- Contribuições dos empregadores e empregados (dos setores público e privados) à seguridade social⁵⁸;
- a CPMF, quando vigente, não sofria desvinculação da parcela destinada ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza;⁵⁹

A incidência da DRU no exercício de 2006 é mostrada pela Tabela 9. O resultado, mostrado na linha (I), é que o montante total de recursos desvinculados somou R\$ 57,4 bilhões. Porém, deve-se levar em consideração que, enquanto as contribuições sociais e econômicas são, por definição, vinculadas; as receitas de impostos não o são. Por isso, uma parte dos R\$ 20,9 bilhões da receita de impostos desvinculada pela DRU (Linha (J)) já são recursos de uso livre. A seguir calculamos qual é a efetiva desvinculação de impostos.

Uma vez que as transferências a estados e municípios já estão fora da base de cálculo da DRU, resta como única vinculação de impostos federais, vigente no País, aquela que destina 18% da receita de impostos à manutenção e desenvolvimento do ensino.

⁵⁵ ADCT, art. 76, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 56, de 2007.

⁵⁶ ADCT, art. 76, § 1º.

⁵⁷ ADCT, art. 76, § 2º.

⁵⁸ C.F., art. 167. ‘São vedados: ...XI – a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, “a”, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201”.

⁵⁹ ADCT, arts. 80 e 84.

Reproduzimos, na Tabela 10, o cálculo realizado pela Secretaria do Tesouro Nacional, acerca do montante financeiro desta vinculação.

Tabela 9 - Base de Cálculo da DRU e seus Valores no Exercício de 2006

		R\$ bilhões
(A)	Receita de Impostos (a)	170,3
(B)	(-) Transferências Constitucionais	65,6
	FPM	30,1
	FPE	28,8
	IOF-ouro	0,0
	ITR	0,3
	IPI-exportação	2,4
	Fundos Constitucionais (b)	4,0
(C)=(A)-(B)	Receita de Impostos sujeita à DRU	104,7
(D)	Receitas de Contribuições Sociais	320,5
(E)	(-) Deduções	149,0
	Contribuição INSS (patrão e empregado)	122,4
	Salário-Educação	6,9
	CPMF - Fundo de Erradicação da Pobreza	6,7
	Contribuição Prev. Servid. (gov e servidores)	13,0
(F)=(D)-(E)	Receita de Contrib. Sociais sujeita à DRU	171,4
(G)	Receita de Contribuições Econômicas	10,9
(H)	BASE DE CÁLCULO DA DRU	287,0
(I)=(H)*20%	DRU (VI * 20%)	57,4
(J)=C)*20%	Impostos	20,9
(K)=(F)*20%	Contribuições Sociais	34,3
(L)=(G)*20%	Contribuições Econômicas	2,2

Fontes: Relatório Resumido da Execução Orçamentária (dez. 2006) e Senado Federal – Sistema Siga Brasil. Elaborado pelo autor, com base em Dias (2007).

(a) Inclui multas e juros de Mora

(b) Estimado a partir do valor do FPM

Tabela 10 - Recursos de Impostos Federais Vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) antes e depois da DRU - 2006

		R\$ bilhões
(A)	Valores vinculados na ausência da DRU	17,7
(B)	Valores vinculados após aplicação da DRU	11,5
(C)=(A)-(B)	Desvinculação efetiva	6,1

Fonte: STN. Relatório Resumido da Execução Orçamentária – Dez. 2006. Elaborado pelo autor.

Esse cálculo indica que a efetiva desvinculação de impostos é de apenas R\$ 6,1 bilhões. A Tabela 11 resume o efeito total da DRU, mostrando o total de receitas não-vinculadas existentes antes e depois da sua incidência.

A linha (A) mostra o fato, acima comentado, de que a única desvinculação efetiva de impostos é a que se refere aos recursos para MDE, da ordem de R\$ 6,1 bilhões. As linhas (B) e (C) mostram que, sem a DRU, toda a receita de contribuições sociais e econômicas estaria vinculada. Na vigência da DRU consegue-se desvincular R\$ 36,5 bilhões, na soma dos dois tipos de contribuição.

Teríamos, então, uma desvinculação efetiva de R\$ 42,6 bilhões. Isso significa dizer que, antes da DRU, 17% da receita primária eram desvinculados; e que depois da DRU esse percentual passou para 25%. Ou seja, mesmo depois da DRU ainda temos 75% de receita vinculada no orçamento.

Tabela 11 - Receitas Não-Vinculadas antes e após a aplicação da DRU – 2006

		R\$ Bilhões		
		SEM DRU	COM DRU	Efeito da DRU
		(I)	(II)	(II)-(I)
(A)	Impostos	87,0	93,2	6,1
(B)	Contribuições Sociais	-	34,3	34,3
(C)	Contribuições econômicas	-	2,2	2,2
(D)	Outras(1)	7,0	7,0	-
(E)=(A)+...+(D)	Total de Receitas Desvinculadas	94,1	136,7	42,6
(F)	Receita Primária Líquida Total	548,5	548,5	548,5
(G)=(E)/(F)		17%	25%	8%

Fonte: Senado Federal. Sistema Siga Brasil. Elaborado pelo autor.

(1) Estimado com base em Brasil (2003).

Outra conclusão importante é que a grande massa de recursos desvinculada é de contribuições sociais (R\$ 34,3 bilhões em um total desvinculado de R\$ 42,6 bilhões). Como essa é uma fonte de recursos típica do Orçamento da Seguridade Social, o grande efeito da DRU seria permitir a transferência de recursos do Orçamento da Seguridade para o Orçamento Fiscal.

Há, porém, que se observar que, conforme mostrado no exercício hipotético da seção III.1, a desvinculação das contribuições sociais significa que o Governo Federal pode aplicar as verbas em despesas do Orçamento Fiscal. Mas não quer dizer que o governo vá, efetivamente, fazer isso; ou que vá realocar todo o montante de recursos desvinculados.

Na prática, uma parcela significativa dos recursos da Seguridade que são desvinculados acabam sendo aplicados no próprio Orçamento da Seguridade. A Tabela 12 mostra esse fenômeno: de uma despesa primária total de R\$ 302,5 bilhões liquidada no Orçamento da Seguridade Social, R\$ 13,9 bilhões são recursos provenientes fontes típicas do Orçamento Fiscal (inclusive desvinculados pela DRU).

Tabela 12 - Fontes de Financiamento das Despesas do Orçamento da Seguridade Social - 2006

	R\$ Bilhões	% do Total
Fontes típicas do Orçamento da Seguridade	288,3	95%
Fontes típicas do Orçamento Fiscal (1)	13,9	5%
Fontes Comuns aos dois orçamentos (2)	0,3	0,1%
Total da Despesa do Orçamento da Seguridade	302,5	100%

Fonte: Senado Federal. Sistema Siga Brasil. Elaborado pelo autor.

Obs: Despesa Liquidada.

(1) Inclui recursos desvinculados pela DRU, que constam das fontes 100 e 300 – Recursos Ordinários.

(2) Operações de crédito e doações recebidas.

Ou seja, pode-se dizer que dos R\$ 34,3 bilhões que a DRU retirou do Orçamento da Seguridade, R\$ 13,9 bilhões (41%) retornaram para este Orçamento. Desse modo, só foram

efetivamente transferidos do Orçamento da Seguridade para o Orçamento Fiscal R\$ 20,4 bilhões. A Tabela 13 resume a situação.

Tabela 13 - Impacto Total da DRU sobre o Orçamento da Seguridade Social - 2006

R\$ Bilhões		
Recursos Transferidos ao Orçamento Fiscal pela DRU	Recursos “Devolvidos” pelo Orçamento Fiscal ao Orçamento da Seguridade	Transferência Líquida de Recursos do Orçamento da Seguridade para o Orçamento Fiscal
(A)	(B)	(C) = (B) – (A)
34,3	13,9	20,4

Fonte: Tabelas 11 e 12. Elaborado pelo autor.

Essa transferência significa que o gestor do orçamento dispõe de R\$ 20,4 bilhões para aplicar no pagamento da dívida pública ou em outras despesas do Orçamento Fiscal. Tendo em vista que o Resultado Primário do Governo Central em 2006 somou R\$ 51,3 bilhões (e que essa economia destina-se ao pagamento de juros da dívida); temos que a DRU garante que pelo menos R\$ 20,4 bilhões (40% do total do superávit) estejam livre de vinculação e possam ser alocados para o pagamento de juros da dívida.

III.3 – A DRU retira recursos das áreas sociais?

Duas afirmações feitas na seção anterior podem levar o leitor a acreditar que a DRU é um mecanismo que corta despesas da área social. A primeira delas, refletida na Tabela 10, acima, diz que a DRU desvinculou R\$ 6,1 bilhões das ações de manutenção e desenvolvimento do ensino. A segunda delas é de que foram transferidos do Orçamento da Seguridade para o Orçamento Fiscal nada menos que R\$ 20,4 bilhões (ver Tabela 13, acima).

Será que, de fato, a DRU é um mecanismo de corte do gasto social? Não necessariamente.

Vejamos primeiro o caso da educação, que perdeu recursos vinculados da ordem de R\$ 6,1 bilhões. A Tabela 14 mostra que, apesar de ter sofrido essa desvinculação, as despesas com educação receberam R\$ 5,5 bilhões de outras fontes, recuperando quase tudo o que foi desvinculado. Ou seja, como no exercício hipotético da seção III.1, o gestor público dispunha da possibilidade de deslocar recursos da educação para outras áreas, mas praticamente não o fez. Ao final do exercício foram gastos recursos equivalentes a 97% dos valores vinculados à educação antes da DRU.

Tabela 14 Fontes de Financiamento das Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – 2006

Fontes de Recursos		R\$ mil
Receitas Vinculadas à MDE antes da DRU		17.676.447
(-) DRU		6.130.935
(+) Outras fontes		5.552.741
Total da Despesa		17.098.253

Fonte: STN. Relatório Resumido da Execução Orçamentária

É até possível que alguma categoria de gasto social perca recursos em algum exercício: mas esta não é uma regra sistemática, não é uma decorrência direta da DRU, nem tampouco se pode tomar os valores desvinculados e apontá-los como recursos efetivamente perdidos.

Analisemos, agora, o caso da transferência de R\$ 20,4 bilhões do Orçamento da Seguridade para o Orçamento Fiscal. Não terá sido isso uma perda definitiva de recursos da Previdência, Assistência e da Saúde? Mais uma vez a resposta é negativa.

Em primeiro lugar, é preciso considerar que quase 100% das despesas dessas áreas constituem despesa obrigatória e que, portanto, com argumentado na seção II.1, têm que ser realizadas de qualquer maneira, não podendo ser evitadas. Como visto na Tabela 4, as despesas com benefícios previdenciários e assistenciais cresceram de 5,5% para 8,2% do PIB; sendo a categoria de despesa que mais cresceu nos últimos anos. Não há como falar que está havendo cortes de despesas em uma situação como essa. O mesmo se dá na área da saúde que, protegida por uma determinação constitucional, que obriga que essa despesa cresça na mesma proporção do PIB, manteve seu gasto na faixa de 1,67% do PIB (ver Tabela 5, acima).

Como então explicar que, mesmo com as despesas do Orçamento da Seguridade crescendo em ritmo tão acelerado, tenha sido possível transferir recursos daquele Orçamento para o Orçamento Fiscal?

A resposta é simples. Como vimos na seção II.1 (Gráfico 3), o governo optou por elevar suas receitas via contribuições sociais como uma estratégia de não repartir recursos com estados e municípios. Mas o aumento de receita de contribuições sociais, desde seu início, visava a geração de receitas para pagar despesas em geral, tanto do Orçamento Fiscal quanto do Orçamento da Seguridade. Os recursos só foram contabilizados no Orçamento da Seguridade por uma questão formal, por serem chamados de “contribuições sociais”. A Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) é um bom exemplo. Na prática ela não passa de um Imposto de Renda (IR) adicional cobrado das empresas. Inclusive, nas propostas de reforma tributária apresentadas pelo Poder Executivo, a CSLL seria efetivamente incorporada ao IR. Mas, no atual ordenamento constitucional, se chamarmos a CSLL de “Imposto” o Governo Federal terá que partilhar 20% da arrecadação com estados e municípios.

Não é cabível afirmar que toda a receita de contribuições deve pertencer ao Orçamento da Seguridade, simplesmente porque o País não pode fazer apenas gastos em seguridade, precisando saldar compromissos em diversas outras áreas. É evidente que grupos políticos associados à área da seguridade utilizam o argumento de que as receitas de contribuição devem ficar com a seguridade e que, por isso, poderiam aumentar ainda mais as despesas com saúde, aposentadorias e benefícios sociais. Mas, se fosse assim, de onde sairia o dinheiro para pagar todas as outras despesas do governo?

IV - Conclusão

Este trabalho mostrou que o sistema orçamentário brasileiro é dominado pelas ações de curto prazo, inexistindo um efetivo sistema de planejamento de médio e longo prazo para as políticas do Governo Federal. O sistema de planejamento existente, baseado no Plano Plurianual (PPA) é uma mera formalidade burocrática, conduzida a reboque da execução cotidiana do orçamento.

O foco no curto prazo é decorrente de um sistema fiscal baseado em despesas obrigatórias e quase-obrigatórias rígidas e crescentes, que consomem 92% do orçamento; e em um regime político em que o Poder Executivo tem dificuldade para formar maioria no Congresso. A combinação desses dois ingredientes faz com que o Poder Executivo opere a execução do orçamento com base em dois objetivos: cumprir metas fiscais e atender demandas da base aliada do governo, liberando recursos de interesses de parlamentares e partidos. O sistema tem sido bem sucedido no cumprimento de metas fiscais e parcialmente bem sucedido na composição de maiorias governistas no Congresso. Por outro lado, simplesmente ignora qualquer consideração acerca da qualidade do gasto e da relação benefício-custo dos programas públicos.

Os principais ingredientes da política de execução do orçamento têm sido a elevação da carga tributária (via aumento de contribuições sociais) e o contingenciamento de gastos (em especial de investimentos). Para que a crescente receita de contribuições sociais seja desvinculada do Orçamento da Seguridade e utilizada para despesas do Orçamento Fiscal (principalmente para pagamento dos juros da dívida pública), utiliza-se, desde 1994, do expediente da Desvinculação das Receitas da União (DRU).

A principal conclusão deste estudo é que só será possível construir um sistema orçamentário baseado no planejamento de médio e longo prazo e com foco na qualidade do gasto, quando tiver sido reduzida a rigidez orçamentária, por meio de medidas de flexibilização das despesas obrigatórias e quase-obrigatórias. A partir daí será possível ter um sistema orçamentário em que Executivo e Legislativo atuem de forma cooperativa, tanto na estimativa da receita quanto na alocação das despesas. Será possível eliminar o contingenciamento e a DRU e será aberto espaço para a redução da carga tributária, para a expansão do investimento público e para o planejamento da ação governamental de médio e longo prazo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AVELAR, L., CINTRA, A.O. (Orgs.) (2004) *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Fundação Konrad Adenauer/Ed. Unesp, São Paulo.
- BRASIL (2003). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal . Vinculações de Receitas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e o Poder Discricionário de Alocação dos Recursos do Governo Federal. Brasília: SOF, 34 p.
- DIAS, F.A.C. (2007). Desvinculação de Recursos da União, Gastos Sociais e Ajustes Fiscal . Consultoria Legislativa do Senado Federal - Estudo.. 22 p.
- GONTIJO, V.(2001) *Restos a Pagar: execução financeira*. Texto para Discussão da Consultoria de Orçamentos da Câmara dos Deputados, mimeo, Brasília.
- GUERZONI FILHO, G.(2006). Política de pessoal em um ambiente de economia estável. . In: MENDES, M. (Org.). *Gasto público eficiente: 91 Propostas para o desenvolvimento do Brasil*. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Topbooks/Instituto F. Braudel, cap. 5, p. 137-154.
- GREGGIANIN, E. (2005) Reforma Orçamentária: propostas de ajustes no sistema de planejamento e orçamento (Orçamento Plurianual). CADERNOS ASLEGIS/Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. Brasília: v. 8, n. 25, jan./abril.
- LIMA, E., MIRANDA, R. (2006) O processo orçamentário federal brasileiro. . In: MENDES, M. (Org.). *Gasto público eficiente: 91 Propostas para o desenvolvimento do Brasil*. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Topbooks/Instituto F. Braudel, cap. 11, p. 319-374.
- MENDES, M. (2006a) Despesa dos poderes autônomos: Legislativo, Judiciário e Ministério Público. In: MENDES, M. (Org.). *Gasto público eficiente: 91 Propostas para o desenvolvimento do Brasil*. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Topbooks/Instituto F. Braudel, cap. 6, p. 155-173.
- _____ (2006b). Ineficiência do Gasto Público no Brasil. IPEA - *Boletim de Desenvolvimento Fiscal nº 3*.
- SAMUELS, D. (2002) “Pork-Barreling is Not Credit-Claiming or Advertising: Campaign Finance and the Sources of the Personal Vote in Brazil.” *The Journal of Politics* 64(3): 845-863 (August 2002).
- VELLOSO, R. (2006) Ajuste fiscal através da redução de despesas obrigatórias. . In: MENDES, M. (Org.). *Gasto público eficiente: 91 Propostas para o desenvolvimento do Brasil*. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Topbooks/Instituto F. Braudel, cap. 4, p. 111-136.
- _____ (2007) Ajuste/Desajuste Fiscal e Retomada do Crescimento Econômico. In: VELLOSO, J.P.R. e ALBUQUERQUE, R.C.(2007) (Coord.) *Chegou a vez do Brasil? Oportunidade para a geração de brasileiros que nunca viu o País crescer*. XIX Fórum Nacional. Ed. José Olympio, Rio de Janeiro.

ANEXO I

Este Anexo apresenta a metodologia utilizada no levantamento das informações apresentadas na Tabela 8. A fonte de informação básica é o Sistema Siga Brasil, do Senado Federal. Utiliza-se a despesa liquidada. Na definição do conjunto de despesas incluído em cada item o cuidado principal a tomar é evitar a dupla-contagem, decorrente da sobreposição de conceitos. Por exemplo, ao considerar a despesas de pessoal e encargos sociais, é preciso deduzir a despesa de pessoal e encargos dos poderes autônomos, já incluída na rubrica “poderes autônomos”.

BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS:

- Função = Previdência Social
- Identificador para resultado primário = Despesa Primária Obrigatória
- Esfera = Seguridade
- GND ≠ Pessoal e Encargos Sociais
- Poderes ≠ Judiciário e Legislativo
- Órgão ≠ Ministério Público da União
- Programa ≠ 0903 – Operações Especiais: transferências constitucionais e as decorrentes de legislação específica
- Ação ≠ 2011 – Auxílio Transporte a Servidores e Empregados; 2012 – Auxílio Alimentação a Servidores e Empregados; 2078 – Vale Transporte para o Pessoal Ativo dos Ex-Territórios; 2079 – Vale Refeição para o Pessoal Ativo dos Ex-Territórios.

TRANSFERÊNCIAS OBRIGATÓRIAS A ESTADOS E MUNICÍPIOS

- Programa = 0903 – Operações Especiais: transferências constitucionais e as decorrentes de legislação específica
- Esfera = Fiscal e Seguridade
- Identificador para resultado primário = Despesa Primária Obrigatória
- GND ≠ Pessoal e Encargos Sociais
- Função ≠ Saúde, Trabalho, Assistência Social, Previdência Social

SAÚDE

A despesa obrigatória de saúde deve ser o menor valor entre o mínimo obrigatório (EC 29/2000) e o valor efetivamente executado. Se o valor executado superar o mínimo legal, a parcela a maior deve ser considerada gasto não-obrigatório e não incluída na contabilidade de gasto obrigatório. No caso presente, o gasto realizado foi igual ao mínimo obrigatório, computando-se, assim, o que foi realizado. O valor do gasto mínimo obrigatório pode ser obtido no Relatório Resumido de Execução Orçamentária, publicado pelo Tesouro Nacional.

- Função = Saúde
- Identificador para resultado primário = Despesa Primária Obrigatória e Discricionária

- Esfera = Seguridade
- Poderes ≠ Judiciário e Legislativo
- Órgão ≠ Ministério Público da União
- Programa ≠ 0903 – Operações Especiais: transferências constitucionais e as decorrentes de legislação específica
- Ação ≠ 2011 – Auxílio Transporte a Servidores e Empregados; 2012 – Auxílio Alimentação a Servidores e Empregados; 2078 – Vale Transporte para o Pessoal Ativo dos Ex-Territórios; 2079 – Vale Refeição para o Pessoal Ativo dos Ex-Territórios.

PODERES AUTÔNOMOS

- Poderes = Judiciário e Legislativo ou Órgão = MPU
- Identificador para resultado primário = Despesa Primária Obrigatória ou Discricionária
- Esfera = Fiscal e Seguridade

ABONO SALARIAL E SEGURO DESEMPREGO

- Função = Trabalho
- Identificador para resultado primário = Despesa Primária Obrigatória
- Esfera = Fiscal e Seguridade
- GND ≠ Pessoal e Encargos Sociais
- Poderes ≠ Judiciário e Legislativo
- Órgão ≠ Ministério Público da União
- Programa ≠ 0903 – Operações Especiais: transferências constitucionais e as decorrentes de legislação específica
- Ação ≠ 2011 – Auxílio Transporte a Servidores e Empregados; 2012 – Auxílio Alimentação a Servidores e Empregados; 2078 – Vale Transporte para o Pessoal Ativo dos Ex-Territórios; 2079 – Vale Refeição para o Pessoal Ativo dos Ex-Territórios.

LOAS E RMV

- Função = Assistência Social
- Identificador para resultado primário = Despesa Primária Obrigatória
- Esfera = Fiscal e Seguridade
- GND ≠ Pessoal e Encargos Sociais
- Poderes ≠ Judiciário e Legislativo
- Órgão ≠ Ministério Público da União
- Programa ≠ 0903 – Operações Especiais: transferências constitucionais e as decorrentes de legislação específica
- Ação ≠ 006O – Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza; 099A – Auxílio a Família na Condição de Pobreza Extrema; 11V1 – Construção de Cisternas; 6414 – Sistema Nacional para Identificação e Seleção de Público Alvo para os Programas de Transferência

de Renda - Cadastro Único 2011 – Auxílio Transporte a Servidores e Empregados; 2012 – Auxílio Alimentação a Servidores e Empregados; 2078 – Vale Transporte para o Pessoal Ativo dos Ex-Territórios; 2079 – Vale Refeição para o Pessoal Ativo dos Ex-Territórios.

PESSOAL, ENCARGOS SOCIAIS E AUXÍLIO FINANCEIRO OBRIGATÓRIO A SERVIDORES

- GND = Pessoal e Encargos Sociais ou Ação = 2011 – Auxílio Transporte a Servidores e Empregados; 2012 – Auxílio Alimentação a Servidores e Empregados; 2078 – Vale Transporte para o Pessoal Ativo dos Ex-Territórios; 2079 – Vale Refeição para o Pessoal Ativo dos Ex-Territórios.
- Esfera = Fiscal e Seguridade
- Identificador para resultado primário = Despesa Primária Obrigatória ou Discricionária
- Poderes ≠ Judiciário e Legislativo
- Órgão ≠ Ministério Público da União
- Função ≠ Saúde
- Programa ≠ 0903 – Operações Especiais: transferências constitucionais e as decorrentes de legislação específica

BOLSA FAMÍLIA

- Função = Assistência Social
- Esfera = Fiscal e Seguridade
- Ação = 006O – Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza; 099A – Auxílio a Família na Condição de Pobreza Extrema.
- GND ≠ Pessoal e Encargos Sociais

OUTROS ITENS

Calculado a partir dos seguintes indicadores genéricos:

- Identificador para resultado primário = Despesa Primária Obrigatória
- Esfera = Fiscal e Seguridade
- GND ≠ Pessoal e Encargos Sociais
- Poderes ≠ Judiciário e Legislativo
- Órgão ≠ Ministério Público da União
- Ação ≠ 2011 – Auxílio Transporte a Servidores e Empregados; 2012 – Auxílio Alimentação a Servidores e Empregados; 2078 – Vale Transporte para o Pessoal Ativo dos Ex-Territórios; 2079 – Vale Refeição para o Pessoal Ativo dos Ex-Territórios.

Com posterior seleção manual dos seguintes critérios:

Subsídios e Apoio à Agricultura

- Função = Encargos Especiais ou Agricultura ou Organização Agrária

- Subfunção = Outros Encargos Especiais

Sentenças e Acordos Judiciais

- Programa = Operações Especiais, Cumprimento de Ações Judiciais ou Ação= 0643 – Complemento da Atualização Monetária dos Recursos do FGTS

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

- Ação = 0513-Apoio a Alimentação Escolar na Educação Básica; 0515-Dinheiro Direto na Escola para o Ensino Fundamental; 0969-Apoio ao Transporte Escolar no Ensino Fundamental.

Fundef – Complementação

- 0304 – Complementação da União ao Fundef

Outras Despesas Obrigatórias ou Quase-Obrigatórias

Obtidas por resíduo. Do total de OUTROS ITENS foram deduzidos os valores obtidos para Subsídios e Apoio à Agricultura, Sentenças e Acordos Judiciais, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e Fundef – Complementação.