

POLÍTICA FISCAL E DÍVIDA PÚBLICA

Execução orçamentária e ajuste fiscal: o papel dos mecanismos de contingenciamento dos gastos públicos

Fernando Motta Correia*

RESUMO - Embora as práticas de contingenciamento sejam um importante mecanismo na execução orçamentária, quando da necessidade de controlar o endividamento público, é importante associar a essa prática de execução orçamentária uma cultura de gerenciamento dos gastos públicos que atenda as demandas sociais de maneira cada vez mais eficiente.

Palavras-chave: Orçamento e gastos públicos. Contingenciamento. Dívida pública.

Do ponto de vista das prescrições de programação econômica os impostos e os gastos públicos mudam automaticamente nos períodos de expansão e recessão, o que torna o orçamento público um importante instrumento para amenizar as flutuações econômicas.

Por outro lado, tendo o objetivo de definir de forma clara os resultados e as avaliações de desempenho no processo de alocação de recursos públicos, o orçamento-programa de muitas economias depara-se com o dilema de ajustar o resultado primário às mudanças cíclicas na atividade econômica, ou em alguns casos, ajustar as contas públicas com o objetivo de controlar a trajetória da dívida pública.

Em países como o Brasil a Constituição determina que os gastos realizados pelo setor público devam ser registrados no orçamento de modo a vincular todas as despesas à sua fonte de financiamento a partir da avaliação do adequado destino das receitas obtidas com os tributos. Por lei, a execução orçamentária deve identificar todas as fontes e usos dos recursos públicos. Em tese, a função do orçamento público é organizar as despesas bem como dar o destino adequado às receitas provenientes da tributação.

Devido a essa vinculação institucional, o orçamento obriga ao Poder Executivo fixar prioridades para o uso da verba. A análise recente do orçamento brasileiro mostra que o governo não gasta tudo o que prevê, pelo menos até ter a certeza de que será possível cumprir com as

* Doutorando do Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Econômico da UFPR. Email: fmottabr@yahoo.com.br.

chamadas metas fiscais, o que acaba postergando algumas verbas para exercícios futuros, é o que chamamos de contingenciamento.

Na última execução orçamentária referente ao ano de 2007, o orçamento federal previu um total de pouco mais de cerca R\$ 1,5 trilhão segundo a Secretaria de Orçamento Federal, o que representou um decréscimo de aproximadamente 10% em relação ao orçamento de 2006.

A elaboração do orçamento obriga o Poder Executivo a fixar prioridades para a utilização da verba obtida com tributos. Nos últimos anos em função da necessidade de promover um ajuste fiscal suficiente para controlar a dívida pública, o governo brasileiro não gasta tudo o que prevê no orçamento, ou pelo menos não executa os gastos até ter certeza de que será possível cumprir com as metas fiscais estabelecidas.

As chamadas metas fiscais foram definidas por meio do anúncio de superávits primários do setor público (saldo anterior ao pagamento dos juros da dívida). Assim, com o objetivo de atingir as metas fiscais para que a dívida pública seja considerada sustentável, os desembolsos para a execução dos gastos públicos nem sempre são feitos no mesmo ano, sendo postergado para o orçamento seguinte. Com isso, muitas vezes acabam sobrando restos a pagar para os exercícios posteriores. Esse mecanismo de retenção da verba é conhecido por contingenciamento dos gastos, ou seja, são gastos do orçamento que são bloqueados antes de serem repassados às respectivas áreas.

A importância do mecanismo de contingenciamento está associada, portanto a necessidade de se implantar os programas de ajustes fiscais. É sempre bom lembrar que um aperto fiscal e sendo assim o montante de gastos contingenciados tem um importante efeito sobre a dinâmica da atividade econômica, haja vista que dependendo da forma como os tributos e os gastos são gerenciados, podem se tornar uma fonte de redução ou de incentivo na ampliação do crescimento econômico.

O contingenciamento é uma redução nas dotações orçamentárias das diversas áreas que compõem a administração pública. Ocorre que parte do contingenciamento realizado, após a aprovação do orçamento, é mantida até o fim do período orçamentário representando uma perda de recursos para o cada órgão. Porém, parte dessa redução orçamentária acaba sendo descontingenciada ao longo do período, à medida que os órgãos responsáveis pela decisão de contingenciamento (Ministérios da Fazenda e Planejamento) monitoram a arrecadação e o

atendimento das metas de superávit primário, cedendo por consequência à demanda por recursos dos respectivos órgãos.

Apesar dos benefícios no controle das metas fiscais, o mecanismo de contingenciar gastos públicos provoca distorções quando avaliado as ações de menor prioridade no intuito de suprir recursos para ações que não podem ser postergadas. Assim, a execução de um orçamento realista, com despesas compatíveis com o nível de receitas e com prioridades e metas bem definidas deve compatibilizar as prioridades da sociedade, estabelecendo os objetivos com ênfase no acompanhamento da consecução dos programas.

É importante destacar que a vinculação das receitas não pode ser vista como um mecanismo que leva a um aumento das despesas. Caso o governo planeje diminuir o déficit público, este deverá determinar um aumento dos impostos; em função da vinculação, um percentual dessa receita deverá ser destinado para alguma despesa, o que a princípio pode denotar a vinculação das receitas como um mecanismo discursivo do ajuste pretendido de redução do déficit público. Todavia, devido ao dispositivo de contingenciamento, a vinculação da receita não gera, necessariamente, um aumento de despesas.

O que se quer mostrar nessa discussão é que os mecanismos propostos de execução orçamentária no Brasil parecem indicar, do ponto de vista macroeconômico, um enquadramento institucional que possibilite a política fiscal desenvolver as ações necessárias para o controle do endividamento público. No entanto, mesmo que num ambiente democrático, o planejamento dos gastos públicos esteja acompanhado dos respectivos meios de financiamento, caso as práticas de desperdícios se ampliem e com isso ineficiências quanto à alocação de recursos se tornem comum, a execução de um orçamento realista que compatibilize as prioridades da sociedade com responsabilidade fiscal estará longe de se consolidar.

Se por um lado a estabilidade política é um fundamento da democracia, tal fundamento deve produzir mecanismos que busquem minimizar as ineficiências nas alocações de recursos no intuito de suprir as graves injustiças sociais.

Assim a legitimidade normativa dos mecanismos que possibilitem minimizar as ineficiências nas alocações de recursos está associada à definição de um enquadramento constitucional que possibilite o acesso coletivo aos direitos previamente estabelecidos. Por exemplo, os gastos em educação e saúde dos municípios brasileiros nem sempre são geridos por

recursos próprios, necessitando da estrutura de transferências intergovernamentais para financiar tais atividades.

Todavia, os meios que normatizam os mecanismos necessários a minimizar as ineficiências alocativas devem estabelecer mecanismos de fiscalização, uma vez que as atividades associadas ao controle interno da administração pública envolvem, antes de tudo, a necessidade de estabelecer um grau de confiança e transparência dos dirigentes públicos frente à utilização dos recursos fiscais oriundos das arrecadações tributárias.

O esforço fiscal envolvido para o alcance da manutenção da estabilidade da relação dívida/PIB cresce a cada ano como pode ser visto no gráfico a seguir. O que devemos buscar, na definição de uma política fiscal crível, é que aliado ao alcance dos objetivos macroeconômicos, as práticas de gerenciamento dos gastos públicos devem contemplar dispositivos para o monitoramento da execução orçamentária, não deixando o sistema de contingenciamento como o único instrumento na busca pela responsabilidade fiscal.

GRÁFICO 1 - ESFORÇO FISCAL NO BRASIL: SALDO PRIMÁRIO DO SETOR PÚBLICO – 1985- 2007



FONTE: NFSP – setor público – primário – c/ desvalorização cambial. IPADATA

É preciso definir o termo “responsabilidade fiscal” não apenas como uma prática contábil, onde a execução orçamentária priorize o controle do endividamento público. Deve-se concretizar uma cultura de gerenciamento dos gastos públicos que atenda as demandas sociais de maneira cada vez mais eficiente, eficaz e efetiva na prestação de serviços públicos, com maior qualidade e menores custos para a sociedade.

REFERÊNCIAS

NFSP – setor público – primário – com desvalorização cambial. Brasília: IPEADATA. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: 30/08/2008