



# Análise de Conjuntura

Boletim periódico da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados

Os textos são de exclusiva responsabilidade de seus autores. O boletim destina-se a promover discussões sobre temas de conjuntura e não reflete a posição de parlamentares, de suas assessorias ou do corpo técnico da Câmara dos Deputados.

NESTA EDIÇÃO: 1) Decretos de programação financeira.  
2) Bases militares na Colômbia.

## Contingenciamento das despesas em tempos de crise: mudança de paradigma ou acidente de percurso?

*No dia 6 de agosto, o Governo editou o Decreto nº 6.923/2009, reduzindo a estimativa de receitas federais para R\$ 561,0 bilhões. A projeção inicial (Decreto nº 6.752/2009) era de R\$ 617,5 bilhões.*

*Trata-se de situação inusitada. Nos anos recentes, a programação financeira federal caracterizou-se como instrumento de “sobre-arrocho” fiscal, já que o Governo subestimava fortemente o montante das receitas no decreto inicial e, depois, corrigia o “erro” ao longo do ano, autorizando a elevação de gastos à medida que a previsão da arrecadação ia sendo “corrigida”.*

*Neste ano, a situação inverteu-se: as receitas fiscais foram superestimadas no decreto inicial, exigindo, até o momento, três ajustes, todos para menos, da arrecadação.*

## O contingenciamento de despesas como instrumento de controle fiscal

A partir de 1999, o Brasil passou a produzir expressivos superávits primários e a disciplina fiscal tornou-se um dos pilares básicos da política macroeconômica.

### **Expediente**

Boletim de Análise de Conjuntura (BAC). Ano 1, nº 25. Quinta-feira, 20 de agosto de 2009.

Colaboraram neste número: Marcelo Barroso Lacombe (coordenador), Bernardo Estellita Lins e Murilo Rodrigues da Cunha Soares.

O Boletim de Análise de Conjuntura é uma publicação da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Destina-se a promover o debate sobre temas de conjuntura e não reflete a posição de parlamentares, de suas assessorias ou do corpo técnico da Câmara dos Deputados.

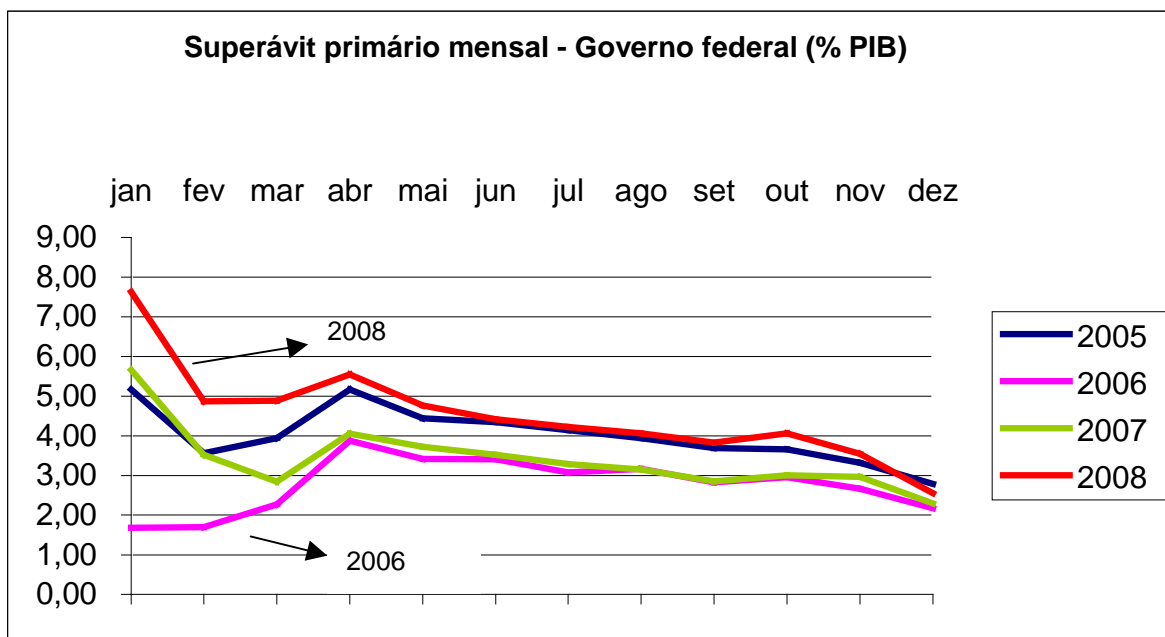
Um dos principais instrumentos de implementação dessa política são os decretos de programação orçamentária e financeira, também chamados de decretos de contingenciamento de despesas.

Neles são estabelecidos os cronogramas de empenho e pagamento dos gastos em que o Poder Executivo possui algum grau de discricionariedade. Lembramos que estão excluídos do contingenciamento os gastos com pessoal e encargos sociais, juros, encargos e amortização da dívida, benefícios da Previdência Social, transferências para Estados e Municípios, além de algumas despesas definidas como incontingenciáveis pelas leis orçamentárias.

Ano após ano, o ritual se repetia sem grandes variações:

- 1) o Congresso Nacional, após renhidas disputas políticas, aprovava a Lei Orçamentária Anual (LOA), balizada pelos parâmetros estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), inclusive com fixação do superávit primário a ser atingido no exercício;
- 2) logo após era editado o decreto de contingenciamento, que estabelecia os limites de empenho e pagamento de cada ministério;
- 3) as autorizações de gastos eram fixadas não raro em valores substancialmente inferiores aos constantes da LOA, corte fundamentado principalmente na reestimativa, para menos, da projeção das receitas primárias da lei orçamentária;
- 4) ao longo do exercício eram editados novos decretos, com reestimativas, para mais, da arrecadação e conseqüente aumento das autorizações de gastos;
- 5) no final do ano, geralmente em dezembro, editava-se o último decreto de programação financeira do exercício, no qual buscava-se corrigir o “erro” cometido durante o ano e assim aproximar a execução orçamentária da meta fiscal fixada pelas leis orçamentárias;
- 6) a partir de então, volumosos diários oficiais eram publicados, com atos em massa de contratação de obras e serviços e de liberação de recursos, editados no afã de gastar a economia de recursos realizada durante o ano.

O gráfico a seguir mostra esse processo de formação do superávit fiscal, mês a mês, nos últimos quatro exercícios:



Fonte: Banco Central.

Como se vê, houve um pequeno “cochilo” do Poder Executivo no primeiro trimestre de 2006, prontamente corrigido a partir de abril daquele ano.

Observamos também que nem mesmo a crise econômica foi capaz de alterar esse paradigma. Apesar da frustração de receitas do último trimestre do ano passado, em dezembro de 2008, o Decreto nº 6.671/2008 ampliou em mais de R\$ 5 bilhões os limites de autorização de empenho e pagamento anteriormente fixados. Ou seja, a execução orçamentário-financeira, de tão conservadora, previa, implicitamente, a eclosão de uma quebra de receitas maior do que a decorrente da crise do *sub-prime*.

### Uma economia além da conta

Nem sempre a correria de última hora é capaz de esgotar os recursos economizados ao longo do ano, o que resulta na obtenção de superávit primário superior ao fixado pelo Parlamento.

A tabela a seguir mostra a meta de superávit primário fixada pela LDO e o resultado efetivamente alcançado pelo governo federal e empresas estatais:

<b>Superávit Primário Anual: Governo Federal e empresas estatais (R\$ bilhões)</b>							
Ano	Fixado (LDO)	Ajustado (PPI)	Gov. Federal	Estatais	Total	Excesso Superávit	
						c/ PPI	s/ PPI
	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>E = C + D</b>	<b>F = E - B</b>	<b>G = E - A</b>
2008	82,7	74,9	71,3	14,0	85,3	10,4	2,6
2007	71,1	66,0	59,4	11,9	71,3	5,3	0,2
2006	65,8	63,0	51,3	13,5	64,9	1,8	(0,9)
2005	61,0	60,1	55,7	13,1	68,9	8,8	7,9
2004	55,6	-	52,4	8,9	61,3	-	5,6

Fonte: LDO 2009, 2008, 2007, 2006, 2005.

Como se vê da tabela (coluna F), o Governo superou com tranquilidade a meta de superávit fiscal fixada pela LDO. Apenas em 2006 foi utilizada a margem de ajuste dos gastos com o Projeto Piloto de Investimento (PPI)<sup>1</sup>.

Por um lado esse excedente cumpre a importante função de facilitar a vida dos gerentes da dívida pública federal, afinal um bom dinheiro em caixa ajuda o Tesouro Nacional a colocar seus títulos no mercado com mais folga.

Basta lembrar que nos próximos 12 meses estarão vencendo títulos no montante de R\$ 389,9 bilhões (27,2% da dívida total); nos próximos 24 meses, R\$ 700,4 bilhões (48,8%).

Por outro lado, a legitimidade desses excedentes são bastante discutíveis, haja vista que eles implicam um aperto fiscal além daquele aprovado pelo Parlamento. Embora não seja dinheiro “jogado fora”, trata-se de recursos duramente extraídos da sociedade, basicamente na forma de tributos.

Ademais, o cuidado exagerado na obtenção do superávit primário é condenável do ponto de vista gerencial. É claro que alguma provisão deve ser realizada ao longo do exercício, pois o Governo, no fim do ano, deve arcar com um volume maior de despesas (13º salário dos servidores, aposentados e pensionistas, etc.).

Porém, o superconservadorismo na gestão do fluxo de empenhos e pagamentos pode gerar insegurança nos fornecedores do Governo, o que se transforma em sobrepreço dos bens e serviços contratados com o Poder Público. Promove o atraso e mesmo a paralisação de obras, o que se constitui em um foco de desperdício de recursos públicos e de prejuízos à

<sup>1</sup> A partir de 2005, as leis orçamentárias passaram a admitir uma redução na meta de superávit primário, desde que o Governo gastasse os recursos em obras e serviços que mais à frente trouxessem, direta ou indiretamente, aumento do PIB – as obras do PPI. Esses gastos não são considerados, portanto, na verificação do atingimento da meta de superávit primário.

sociedade, que se vê privada dos benefícios que seriam gerados pelos dispêndios contingenciados.

Além disso, quando os limites são finalmente flexibilizados, os setores de licitação e pagamento das repartições públicas federais buscam contratar, empenhar e liquidar o maior volume de recursos possível, afinal órgão que teve gasto autorizado e não realizado num exercício é sério candidato a perder verba na proposta orçamentária do ano seguinte.

Evidentemente, esse atropelo de fim de ano acaba formando um ambiente propício para a tomada de decisões equivocadas ou até mesmo indevidas do ponto de vista da legalidade ou moralidade públicas.

Em 2008, por exemplo, dos gastos sujeitos ao decreto de contingenciamento, no montante de R\$ 133,0 bilhões, R\$ 64,9 bilhões (48,8%) foram liberados nos meses de novembro e dezembro.

### A programação financeira de 2009

Neste ano, esse quadro foi modificado. O decreto inicial foi otimista demais em relação à previsão de receitas primárias, estimadas em janeiro no montante de R\$ 617,5 bilhões. Provavelmente, esse otimismo exagerado buscava não piorar ainda mais a deterioração das expectativas que se verificava naquele momento.

Em março, a estimativa das receitas foi reduzida em R\$ 41,5 bilhões (!); em maio, em mais R\$ 11,7 bilhões; e, agora em agosto, em mais R\$ 3,3 bilhões. Após tais ajustes, a atual previsão de arrecadação é de R\$ 561,0 bilhões. Parece ter havido, no primeiro semestre deste ano, uma ruptura no paradigma de utilização dos decretos de contingenciamento como instrumento de aperto nas contas públicas.

A menos que a economia – e as receitas fiscais – exibam uma recuperação excepcional, os diários oficiais neste final de ano deverão ser mais leves e os servidores que atuam nas seções de licitação e pagamento poderão até participar das festas de final de ano com seus familiares.

Mas será que em 2010 tudo volta ao “normal”?

## O governo Obama e o Brasil: primeiras divergências

*O primeiro semestre de governo Obama encerrou-se com importantes ganhos para os Estados Unidos no plano internacional. Nem tanto assim para o Brasil: as primeiras divergências diplomáticas entre os dois países começam a tomar corpo, a exemplo do acordo para utilização de bases militares na Colômbia, e deverão marcar o debate bilateral nos próximos anos. Será um diálogo entre parceiros que colaboram intensamente, mas as zonas de atrito inevitavelmente persistirão.*

### Postura de Obama é pragmática

O presidente Barack Obama foi muito bem sucedido na transição da dura doutrina unifocal dos republicanos para uma abordagem que parece trazer mais benefícios ao seu país. Logrou quebrar a onda de antiamericanismo que contaminava aliados tradicionais dos EUA. Iniciou um diálogo produtivo com os europeus nas iniciativas de superação da crise financeira internacional e reforçou sua influência na OTAN. Sujeitou-se a algum desgaste doméstico para construir um relacionamento cordial com os países da América Latina, região virtualmente deixada de lado pela administração Bush, assinalando pela primeira vez com a possibilidade de flexibilizar o embargo a Cuba.

O governo democrata tem demonstrado grande pragmatismo em suas movimentações, buscando administrar com maior cautela o custo das duas guerras em andamento, no Iraque e no Afeganistão, e esforçando-se para estabelecer, no discurso, um nítido distanciamento em relação à gestão anterior.

Não é possível livrar-se de tal legado de uma hora para outra e não há, portanto, uma perspectiva de aliviar o peso do Oriente Médio nas prioridades da política externa americana. Obama, ainda assim, está levando sua agenda internacional a ficar mais diversificada.

Há maior atenção à América Latina, especialmente México e Venezuela, e à África. E trata-se, mais uma vez, de postura pragmática. Mudou o inquilino da Casa Branca, mas os interesses continuam os mesmos. Há quatro grandes questões encabeçando a sua política externa: a proteção doméstica contra o terrorismo, o combate ao narcotráfico, a proliferação de armas nucleares e o preservação da posição dos EUA como principal ator da economia mundial. E em todas elas as iniciativas americanas irão em algum momento incomodar o Brasil.

## Agenda militarista, a despeito do discurso agregador

No combate ao terrorismo e ao narcotráfico, o primeiro sinal de problemas foi dado pelo acordo que está sendo negociado entre Colômbia e EUA para uso de bases militares em território colombiano. Trata-se de uma promessa de campanha de Barack Obama, em discurso proferido perante a comunidade de origem cubana em 23 de maio de 2008, em Miami:

*“Quando eu for presidente, daremos prosseguimento ao programa antidrogas andino, que será modernizado para fazer frente a novos desafios. Daremos pleno apoio à luta da Colômbia contra as Farc. Trabalharemos com o governo colombiano para por um termo ao reino de terror dos paramilitares. Apoiaremos o seu direito de atacar terroristas que buscam segurança além de suas fronteiras. E colocaremos em evidência qualquer apoio às Farc vindo de algum país vizinho. Tal comportamento merece condenação internacional, isolamento regional e duras sanções, se necessário.”*

A iniciativa de Obama representa uma mudança de atitude em relação ao relativo descaso dos norte-americanos com a América Latina na administração anterior, mas não caracteriza uma inovação de procedimentos diplomáticos. É oportuno lembrar, nesse sentido, o interesse do ex-secretário de defesa Donald Rumsfeld a respeito de uma colaboração militar com o Paraguai e o Peru em 2005. E que o plano de apoio à Colômbia nasceu no ocaso do governo Clinton, há mais de oito anos.

A cessão de bases aos americanos é uma alternativa conveniente para Uribe, que irá passar uma parte da conta da guerra interna aos americanos. Mas, diante das insuperáveis divergências com Chávez e da secular desconfiança brasileira em relação a uma ocupação internacional da Amazônia, é medida indigesta. Uma vez instaladas as tropas norte-americanas na região, poderá mudar o tom de Washington em relação a Caracas, a Brasília, a Buenos Aires, ...

A presença militar daria às intervenções americanas na região um caráter arbitral. Não há garantia de que sua ação venha a restringir-se ao combate ao narcotráfico e às Farc. E episódios como a descoberta de armamento venezuelano nas mãos de guerrilheiros colombianos seriam argumento suficiente para expandir as operações além das fronteiras da Colômbia, inclusive com uma eventual anuência da OTAN e de outros aliados dos EUA. Os anos de negligência benevolente na região já parecem coisa do passado.

O Brasil terá que esforçar-se, de qualquer modo, para impedir um deslocamento do narcotráfico para dentro de nosso território, reforçando a presença militar e policial nas fronteiras com Colômbia, Bolívia e Venezuela e estimulando o povoamento mais denso daquelas áreas, ao preço da consequente agressão ao meio ambiente e de maiores gastos públicos. E terá que consolidar medidas adicionais de combate ao tráfico e de preservação ambiental, para neutralizar discursos intervencionistas de nossos vizinhos e dos Estados Unidos.

O esforço americano contra a proliferação nuclear também poderá trazer incômodo às pretensões brasileiras. Nas últimas semanas, Washington vazou críticas ao programa nuclear brasileiro. Embora a nossa posição seja cristalina no que diz respeito ao uso pacífico da energia nuclear, à auditoria internacional de nossas instalações e a uma doutrina militar estritamente defensiva, há um fato novo: o monitoramento da nossa costa ganhou maior complexidade com a descoberta do pre-sal. Se quisermos manter o controle sobre essas reservas, teremos que aumentar nossa presença naval na área e ser capazes de construir e operar navios mais sofisticados e de maior autonomia. Projetos de submarinos nucleares serão importantes para nossa frota e os EUA verão com antipatia essa nova musculatura da marinha brasileira. Teremos que negociar com tato e, quem sabe, sermos obrigados a aceitar um alinhamento mais enfático com os interesses norteamericanos em termos de patrulhamento na região.

### **Brasil e EUA: uma relação marcada pelo embate comercial**

No comércio internacional, os EUA já começam a reverter a postura comodista dos oito anos de governo republicano. Bush era um negociante de pouco brilho e não mostrou eficácia em abrir novos mercados para os americanos. Já Obama revelou, em seus primeiros meses de governo, que está disposto a vender uma imagem mais simpática e abrir diálogo comercial com qualquer parceiro. E que irá trabalhar com afinco para levar seu país de volta ao status de principal beneficiário da ordem econômica mundial, no momento em que os primeiros sinais de superação da crise começam a surgir.

Para o Brasil, é a retomada de fôlego de um grande parceiro que até certo ponto deixamos um pouco de lado, ao nos voltarmos para outros mercados, especialmente a China, mas também de um competidor temível, que não mede esforços para deslocar seus adversários comerciais. As negociações multilaterais irão endurecer e as esperanças brasileiras de chegar,



por exemplo, a um resultado vantajoso em Doha poderão estar com os dias contados. No contexto de um mercado mais defensivo do que há alguns anos atrás, poderá ser mais interessante para os EUA reforçar negociações bilaterais caso a caso, nas quais os americanos poderão fazer valer uma ampla variedade de ofertas e de instrumentos de pressão. E as iniciativas multilaterais poderão ficar esvaziadas.

O desafio de Obama ao Brasil, em suma, pode ser resumido nos seguintes termos: os dias de nos movimentarmos com conforto à sombra de um gigante desinteressado estão contados. Precisaremos, nos próximos meses, de uma estratégia bem construída, que conjugue uma variedade de instrumentos, entre os quais um esforço de longo prazo para ganhar espaço no mercado americano e um reforço da nossa política ambiental, seja para neutralizar pretensões intervencionistas na Amazônia, seja para contornar as barreiras comerciais baseadas na alegação de proteção ao meio ambiente. Teremos, sobretudo, que promover uma coordenação de ações diplomáticas, militares e legislativas para garantir nossos interesses de médio prazo no mercado de energia, que parece ser, no momento, a aposta do governo brasileiro.

Brasil e EUA continuam, portanto, a ser bons parceiros, ao ponto de Obama afirmar que Lula é “o cara”. Mas, diz o ditado, amigos são amigos, negócios à parte.