

ORÇAMENTO NOMINAL X ORÇAMENTO REAL: A REDUÇÃO NAS MARGENS PARA PROGRAMAÇÃO

*Osvaldo Maldonado Sanches **

Qualquer cidadão, não especializado em finanças públicas, que se debruça sobre o Orçamento da União (ou sobre o Orçamento de qualquer dos Estados) irá ter uma falsa imagem sobre as reais disponibilidades de recursos no setor público. De início ficará admirado com a magnitude dos montantes da receita e da despesa. Tais números são, de fato, impressionantes. Na Lei Orçamentária da União para o ano de 1999 tais montam a R\$ 545,9 bilhões, ou seja, cerca de US\$ 310 bilhões ao câmbio atual. Lamentavelmente, grande parte desse montante é constituído de parcelas que não representam as receitas e os gastos efetivos da União, referindo-se a simples registros contábeis.

Para chegar ao montante real dos gastos é preciso deduzir desse montante pelo menos dois agregados: a) a parcela da dívida pública rolada (R\$ 255,4 bilhões); e b) as transferências constitucionais a Estados e Municípios derivadas de suas participações em tributos que são arrecadados pela esfera federal (R\$ 24,1 bilhões). Após tais reduções o Orçamento da União cai para R\$ 266,4 bilhões, ou seja, menos de 50% do total inicial.

Mesmo sem levar em conta as muitas vinculações de recursos existentes em nossa ordem legal, importa considerar que parte expressiva desse saldo (R\$ 266,4 bilhões) se acha comprometida com quatro categorias de gastos: a) pessoal e encargos sociais (R\$ 50,6 bilhões), b) benefícios previdenciários do INSS (R\$ 57,6 bilhões), c) juros da dívida (R\$ 50,2 bilhões) e d) amortização da dívida (R\$ 39,8 bilhões). Deduzidos estes compromissos o montante real do Orçamento da União, para 1999, se reduz para R\$ 68,2 bilhões.

Desses R\$ 68,2 bilhões, R\$ 7,8 bilhões pertencem ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), R\$ 1,4 bilhão aos Fundos Constitucionais (FCO, FNE, FNO), R\$ 3,8 bilhões ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF) e R\$ 2,4 bilhões se referem aos encargos com as sentenças judiciais, os quais totalizam, em seu conjunto, nova redução de R\$ 15,4 bilhões nos recursos “teoricamente programáveis”. Esses compromissos e vinculações reduzem o orçamento teóricamente programável da administração federal a R\$ 52,8 bilhões (US\$ 29,7 bilhões), ou seja, 1/10 do valor inicial.

Ocorre que sobre tais recursos pesam outras restrições, quais sejam: a) diversas vinculações a fundos especiais (tais como: Fundo da Marinha Mercante - R\$ 0,4 bilhão -; Fundo de Compensação e Variações Salariais - R\$ 0,8 bilhão -; Fundo de Garantia à Exportação - R\$ 1,6 bilhão -; Fundos da Aeronáutica - R\$ 0,7 bilhão); b) despesas de manutenção das repartições públicas - energia, telefone, materiais de consumo, higiene e outros serviços - (aqui estimados em cerca de R\$ 4,5 bilhões). Portanto, o orçamento “teóricamente programável” da União, em 1999, é de apenas R\$ 44,8 bilhões.

São desses R\$ 44,8 bilhões que devem sair os recursos para o custeio dos programas do Sistema Único de Saúde (cerca de R\$ 12,5 bilhões em custeios e investimentos), para os gastos das unidades operacionais do Ministério da Educação (cerca de R\$ 3,1 bilhões em custeios e investimentos), para os programas de inversões do Ministério da Fazenda em favor dos Estados, para a formação de estoques reguladores e para os programas de incentivo às exportações (cerca de R\$ 3,9 bilhões), bem como os programas de investimentos dos órgãos dos Poderes da União e atividades de prestação de serviços à população, por ações diretas ou através de transferências voluntárias a Estados e Municípios.

Esses elementos evidenciam apenas parte do problema. Este se completa pelo fato de grande parte desse "orçamento programável" não ser passível de modificações. Os melhores exemplos disso são: os programas de custeios do setor saúde, apenas passível de pequenos ajustes anuais; as alocações em favor das operações oficiais de crédito, cuja interrupção seria prejudicial a várias atividades vitais; e os investimentos nas grandes obras de duração plurianual, regidas por contratos. Essas parcelas somam cerca de R\$ 15 bilhões, reduzindo a parte teóricamente programável para menos de R\$ 30 bilhões.

O aspecto mais crítico dessa situação é o fato dessa margem programável vir se reduzindo ano a ano, apesar dos ganhos reais da receita disponível na esfera federal, pela criação de novos tributos e contribuições, pela apropriação de parte dos recursos dos Estados e Municípios pela União (inicialmente através do Fundo de Estabilização Fiscal – FEF e mais tarde pela Desvinculação de Receitas da União - DRU) e pela maior eficiência dos entes de fiscalização e arrecadação.

Para que se tenha uma idéia comparativa, no Orçamento de 1981 a margem programável era de US\$ 19,9 bilhões, correspondendo a 56,2% da soma das receitas tributária e de contribuições (US\$ 35,4 bilhões) e a 8,6% do PIB brasileiro (US\$ 231,1 bilhões). Em 1991, embora caindo para 46,5% da receita tributária + receita de contribuições, ela continuava a equivalendo a cerca de 8,0% do PIB. No orçamento de 1999 a margem programável situou-se em torno de R\$ 48,3 bilhões, correspondendo a 26,9% da receita tributária + contribuições e a apenas 3,5% do PIB de 1998 (calculado em US\$ 770 bilhões pelos dados do Banco Central).

No plano dos investimentos da União (fomento econômico, obras e instalações) as reduções ficam mais evidentes. Em 1981 eles equivaliam a US\$ 9,1 bilhões (3,9% do PIB e 25,1% da RT+RC), em 1991, cairam para US\$ 8,6 bilhões (2,0% do PIB e 11,7% da RT+RC) e em 1999, não computados os contingenciamentos, somam apenas US\$ 4,9 bilhões (0,6% do PIB e 4,9% da soma da Receita Tributária com a Receita de Contribuições). O pior é que, considerados os contingenciamentos, o montante dos investimentos programados para 1999 dificilmente passará de US\$ 3,0 bilhões, ou seja, menos de 0,5% do PIB.

Diante desse quadro, parecem ser imperativas providências no sentido de dar maior transparência ao orçamento, sob uma ótica de efetiva "verdade orçamentária", bem como no de restaurar os níveis de investimentos do Governo federal.

* Mestre em Administração Pública pela FGV/RJ e pela State University of New York. Consultor de Orçamento da Câmara dos Deputados desde 1991. ex-Diretor de Orçamento do Estado do Paraná (1975-80). Autor do Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins (2ª Edição, 2004).

Texto divulgado, originalmente, na Seção “Questão Crítica” da SINOPSE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, nº 3, Ano I (jan./jun. 1999), editada pela Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados.

Nota: Esta abordagem se acha aprofundada no texto intitulado “As Precariedades do Planejamento no Setor Público e suas Pernicosas Consequências ... na Realidade Brasileira: Saudades de Empreendedores ...”, divulgado na Sinopse da Execução Orçamentária nº 1, de 2003 (disponível no site: <http://intranet.camara.gov.br/internet/orcament/principal>, no item “Sinopse da Execução” e publicado no Cadernos ASLEGIS nº 22, de jul. 2004.