

Opinião

Vinculações – metas liberatórias



Rubens
Penha
Cysne*

Este artigo propõe para o Brasil um mecanismo que minimiza dois dos principais problemas gerados pelas vinculações orçamentárias e traz ainda algumas vantagens adicionais.

Vinculações de receitas tributárias a itens de despesas, como saúde, educação ou infraestrutura de transportes, ainda que em alguns casos justificáveis, trazem consigo sérios e conhecidos problemas. Uma de suas mais inconvenientes consequências reside no reduzido estímulo à economia de custos da parte dos administradores de receitas vinculadas. Ao contrário, dada a receita, a norma é elevar o gasto até o limite mínimo fixado pela regulação, o que contribui para reduzir o retorno social dos recursos orçamentários. Outro grave inconveniente é a consequente crônica falta de verba para os itens orçamentários não privilegiados pelas vinculações. Qual o sentido de assegurar recursos para a saúde e deixar a descoberto,

por exemplo, a área de saneamento básico?

Um mecanismo interessante, que tem sido aplicado em alguns governos locais da Itália, e cuja aplicação no Brasil poderia ser objeto de análise, baseia-se no seguinte princípio: conjuntamente à vinculação de receitas a uma determinada rubrica orçamentária, estipulam-se também as metas de produção, ou desempenho, a serem alcançadas pela utilização daqueles recursos. Na medida em que o administrador público, desejoso de se livrar das amarras da vinculação, consegue alcançar aquelas metas prefixadas, gastando menos recursos do que o total vinculado pela legislação, fica livre para alocar a receita restante em outras rubricas.

Tomemos, a título de exemplo, um município ou Estado. Reza o artigo 212 da Constituição que tais entes federativos aplicarão nunca menos do que 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Pelo mecanismo sugerido, fixar-se-iam metas de resultados educacionais. Tais metas poderiam, por exemplo, basear-se no novo índice educacional em gestação no MEC. Suponha, a título de ilustração, que as metas educacionais em determinado mu-

nicipio ou Estado fossem alcançadas se gastando apenas 15% das receitas. Então, os 10% restantes ficariam automaticamente liberados das amarras da vinculação, podendo ser usados para outras despesas (por exemplo, investimentos de inteligência em segurança pública e/ou investimentos destinados a melhorar a performance do Poder Judiciário).

A educação foi tomada aqui apenas a título de exemplo. Poder-se-ia, da mesma forma, ter-se desenvolvido o argumento com base na liberação das vinculações das receitas provenientes da taxação sobre combustíveis, uma vez que metas predefinidas atreladas à infra-estrutura de transportes e a atividades ambientais tivessem sido devidamente atendidas.

Da mesma forma, o procedimento não precisa se aplicar apenas a Estados e municípios, podendo-se também incluir a esfera federal. Nesse caso, caberia ao Legislativo, utilizando para tal a instituição orçamentária, fixar as “metas liberatórias das vinculações”.

Hoje em dia se elegem deputados e senadores que votam efetivamente uma parcela ínfima das receitas tributárias (em torno de 5%), em razão do fato de que as demais despesas já são decididas por legislações an-

teriores (incluindo a Constituição). É necessário corrigir este fato, privilegiando-se a instituição orçamentária. Países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por exemplo, em média, têm apenas algo em torno de 60% das despesas (e não 95%, como no caso brasileiro) ditadas pelo passado. O excesso de vinculações, aliado às “despesas obrigatórias”, responde pela pouca resposta que o orçamento público pode dar aos anseios nacionais, segurança pública em particular.

Um dos subprodutos positivos do estabelecimento de metas liberatórias para as vinculações é fazer o elo entre gastos e resultados, estendendo iniciativas como esta atualmente defendida pelo MEC, que deseja condicionar o repasse de recursos a governos locais a metas de desempenho. Outro subproduto reside no fortalecimento de uma diretriz básica de uma economia que se quer eficiente: demandar aos Tribunais de Contas um controle cada vez mais calçado em metas de desempenho e em resultados mensuráveis do ponto de vista econômico. ●

*Rubens Penha Cysne é professor da EPGE/FGV. Home page: www2.fgv.br/professor/rubens/