

# Metas liberatórias: uma proposta para as vinculações orçamentárias



**Rubens Penha Cysne**  
*Professor da Escola de Pós-Graduação  
em Economia da FGV*

Proponho neste artigo um mecanismo que tem o potencial de minimizar dois dos grandes custos econômicos das vinculações orçamentárias: 1) a queda da taxa de retorno social da tributação decorrente da necessidade de gastar para se alcançar o mínimo legalmente estipulado, bem como; 2) a crônica falta de recursos para alocação nas rubricas orçamentárias pelas mesmas não privilegiadas. O mecanismo traz também embutido uma outra vantagem: corrobora a profícua iniciativa atual de alguns órgãos do governo no sentido de trabalhar com metas prefixadas de produção de bens públicos.

Vinculações a itens de despesas, ainda que em alguns justificáveis, trazem consigo sérias e conhecidas distorções. Tal como ocorre usualmente no Brasil, onde se tenta quase sempre compensar um sapato furado comprando-se uma gravata nova (ao invés de diretamente comprar um sapato novo), há as distorções não reativas, as distorções reativas e, por indução finita, as distorções n-reativas, estas últimas caracterizadas pelas reações de agentes econômicos racionais à (n-1)-ésima distorção reativa.

As distorções não reativas são aquelas diretamente geradas pelas vinculações. Uma das mais importantes diz respeito ao reduzido estímulo à economia de custos da parte dos administradores de receitas vinculadas. Pelo contrário, dada a receita, a norma é elevar o gasto até o limite mínimo fixado pela regulação, o que contribui para reduzir substancialmente o retorno social dos recursos orçamentários. Segunda distorção não reativa, os itens orçamentários para os quais não há vinculações tendem a não contar com recursos para sua cobertura, o que pode gerar gargalos em várias áreas e elevada perda de bem-estar para a população.

Tomem-se a título de exemplo, os problemas atuais com controle de vôos, portos e estradas. Uma terceira distorção não reativa é o enfraquecimento da instituição orçamentária, posto que a vinculação é a negação da decisão orçamentária ano a ano. Uma quarta, a dificuldade gerada à formação de poupança pública, haja vista que o usual<sup>1</sup> é contraporem-se às receitas gastos correntes determinados por vinculações.

As distorções reativas são aquelas geradas pelos agentes econômicos quando reagem às vinculações. Dentre as distorções reativas se incluem a criação de novos tributos não vinculados (como as contribuições e taxas), em geral bastante distorcivos da atividade econômica; os contingenciamentos efetuados pelo Tesouro, que tendem a impedir um planejamento adequado do ente receptor da verba e ineficiências de várias ordens<sup>2</sup>; e a criação de Fundos Desvinculadores. Destes últimos são exemplos o Fundo Social de Emergência, de 1993, e seus sucedâneos: o Fundo de Estabilização Fiscal, de 1996; e a Desvinculação das Receitas da União (DRU), esta última de 1999 e ainda em vigor.

**Vinculação original** — A distorção n-reativa ocorre, por exemplo, quando se tenta passar uma lei impedindo o contingenciamento de itens de despesa protegidos por vinculações; ou quando se faz uma lei mandando pagar uma despesa cuja receita, originalmente vinculada, foi desvinculada pela DRU. Tratam, estes exemplos, de proteções redobradas. A distorção original é a vinculação; a reativa é dada pelo contingenciamento ou pela DRU; a distorção n-reativa (no caso, com  $n=2$ , ou seja, bi-reativa) pode se dar através de uma lei, como exemplificada, que dá prioridade de uma vinculação sobre as demais (o não contingenciamento). Evidentemente, tal lei tenderá a gerar novas reações compensatórias, levando às distorções tri-reativas ( $n=3$ ) e assim por diante. Gera-se desta forma uma “árvore de distorções” adicional dentre as incontáveis que caracterizam o *modus faciendi* nacional e a economia brasileira.

Quase todos os países vinculam parte de suas receitas a determinados gastos. O problema, no Brasil, mais particularmente desde a Constituição de 1988, é que isto tem sido feito de forma desmesurada. Evidentemente, o “primeiro melhor” associado à solução de tal problema consistiria em uma profunda reforma tributária. Na ausência de vontade política suficiente para este caminho, cria-se o emaranhado de distorções compensatórias ao qual nos referimos acima.

Os fundos desvinculadores não resolvem o problema por vários motivos. Primeiro, trata-se de solução temporária, com data para iniciar e data para acabar; segundo, boa parte das receitas desvinculadas acaba sendo alocada na rubrica original em função da obrigatoriedade da despesa. Por exemplo, a LOA (Lei Orçamentária Anual) de 2002 alocou algo em torno de R\$ 17 bilhões de receitas do orçamento Fiscal para o financiamento das despesas do orçamento da Seguridade Social. Como nesta mesma lei o montante de receitas de contribuições sociais desvinculadas por meio da DRU girou ao redor de R\$ 20 bilhões,

## Se as metas são fixadas e alcançadas, gastando-se menos do que o previsto, por que não se libera os recursos restantes para a poupança pública ou investimentos?

apenas R\$ 3 bilhões foram efetivamente liberados.

Cabe deixar claro que em boa parte das vezes (embora não sempre), o que gera o gasto é a sua obrigatoriedade, fixada pela Constituição ou por leis, e não necessariamente a vinculação. Isto posto, para que a criação de fundos desvinculadores fosse efetiva na tarefa de desvinculação, esta deveria se concentrar nos itens orçamentários cujas receitas superassem as despesas compulsórias inicialmente previstas. Trata-se este, entretanto, de um “fine tuning” não facilmente operacionalizável através de tais fundos.

O mecanismo que proponho abaixo trata apenas das vinculações a itens de despesas orçamentárias, tais como, por exemplo, saúde<sup>3</sup>, educação<sup>4</sup>, seguridade social<sup>5</sup>, infra-estrutura de transportes<sup>6</sup> (esta última no caso da CIDE — Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico — sobre combustíveis), etc. A proposta não aborda os outros dois itens causadores da rigidez orçamentária no Brasil: 1) a prioridade constitucional de alguns itens da despesa (pessoal ativo e inativo, Previdência e juros) e; 2) as transferências compulsórias de parte das receitas de alguns impostos para outros entes federativos (da esfera federal para Estados e municípios e de Estados para municípios).

**Uma nova proposta** — O mecanismo que tem sido aplicado em alguns governos locais na Itália, e cuja aplicação no

Brasil poderia ser objeto de análise, baseia-se no seguinte princípio: conjuntamente à vinculação de receitas a qualquer rubrica orçamentária, estipulam-se também as metas de produção ou desempenho a serem alcançadas através da utilização daqueles recursos. Na medida em que o administrador público, ávido por livrar-se 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, novos investimentos em particular.

Tomemos, a título de exemplo, um município ou Estado. Reza o Art. 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.<sup>7</sup>

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 município ou Estado fossem alcançadas gastando-se apenas 15% das receitas. Então, os 10% restantes ficariam automaticamente liberados das amarras da vinculação, podendo ser usados para outras despesas (por exemplo, Justiça, segurança ou saneamento básico).

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. Neste caso, caberia ao Legislativo, utilizando para tal a instituição orçamentária (outro ponto positivo, fortalecimento do orçamento) fixar as “metas liberatórias”.

## O Estado do Rio enfrenta atualmente um problema típico gerado pelas vinculações. Há recursos para o Fundo de Pobreza, mas não há recursos para o pagamento de professores

Vejam os dois casos nos quais o mecanismo aqui proposto poderia ajudar. O Estado do Rio enfrenta atualmente um problema típico gerado pelas vinculações. Há recursos para o Fundo de Pobreza (gastos suplementares), mas não há recursos para, por exemplo, o pagamento de professores. A receita do imposto adicional, além de distorcer a economia, tem que ser gasta em novas despesas. Recursos do Fundeb a serem alocados em creches, por outro lado, criam dificuldades adicionais quando geram despesas sem metas de desempenho específicas.

A operacionalização de tal tipo de expediente demandaria um PEC (Projeto de Emenda Constitucional). Sua defesa seria trivial: basear-se-ia no fato de que o objetivo principal do legislador original, criador da vinculação, fora obter resultados econômicos palpáveis, e não ordenar gastos apenas pelos gastos. Ora, se as metas são devidamente fixadas e alcançadas no seio do próprio Legislativo, gastando-se menos do que o previsto para obtê-las, que mal haveria em liberarem-se os recursos restantes para a poupança pública, para investimentos ou para outras rubricas correntes?

Outro elemento facilitador da aprovação seria a possibilidade de se introduzir o mecanismo aos poucos, primeiro para um tipo de vinculação e depois, possivelmente, para as demais, desta forma ganhando-se experiência na fixação e no controle das metas.

**Um elo salutar** — Um dos subprodutos positivos da estratégia aqui proposta é fazer o elo entre gastos e resultados, estendendo a iniciativa atual do 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 calcado em metas de desempenho e resultados mensuráveis.

A necessidade de geração (pelo Executivo), discussão e domínio (pelo Legislativo, Tribunais de Contas incluídos)

de estatísticas físicas de desempenho e controle tende a gerar vários fatos positivos para a economia brasileira. A primeira é o aperfeiçoamento contínuo da contabilidade dos itens de gastos, a chamada “contabilidade acima da linha”. O Tesouro Nacional tem feito um esforço hercúleo e meritório para prover estas estatísticas para a sociedade, mas as dificuldades não são poucas. É necessário consolidar a metodologia, em particular aquela referente à definição de governo e ao tratamento dos juros, e obter estatísticas fiscais fidedignas e em tempo real de Estados, municípios e demais entes públicos, o que por si só já é um grande problema (não apenas no Brasil, mas também em vários outros países).

A disponibilidade de dados confiáveis relativos aos gastos públicos possibilita à mídia e à população a discussão de algumas variáveis cruciais que efetivamente se podem controlar: as decisões sobre impostos e a alocação de verbas públicas em cada projeto, de acordo com a sua taxa de retorno social. Ao invés de uma sociedade que patina há anos na discussão cíclica e pouco produtiva sobre câmbio e juros, ter-se-ia discussões sobre a taxa de retorno social do projeto *X* ser maior ou menor do que aquela relativa ao projeto *Y*, ou sobre os reflexos dos gastos na rubrica *Z*, em termos da perda social de se deixar de fazer o projeto *W*. No mais, seria torcer para

que tal discussão gerasse um suficiente direcionamento de recursos para aquelas funções clássicas que apenas o governo pode prover de forma universal: justiça, segurança, regulação, saúde, educação, saneamento e correção das falhas usuais dos sistemas de mercado.

Talvez se possa colocar o que se propõe aqui como uma tentativa de fazer do limão das vinculações uma limonada. Tal limonada, caracterizada pela liberação de recursos vinculados através de metas prefixadas, possibilitaria maior incentivo ao gestor das verbas públicas na redução dos gastos associados a receitas vinculadas; transferência de recursos para áreas críticas caracterizadas por gargalos de investimentos; ênfase às idéias atuais de administração pública através da prefixação de metas de resultados; fortalecimento da instituição orçamentária; e a demanda adicional pela geração, domínio público, análise e discussão das estatísticas econômicas que realmente podem (e devem) ser objeto da efetiva decisão social (impostos e gastos). ■

<sup>1</sup>A única vinculação ao menos em parte direcionada a investimentos é aquela que aloca 40% dos recursos do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador) a projetos geridos pelo BNDES.

<sup>2</sup>A este respeito, ver Cysne (2006), “Orçamento e Eficiência Econômica”, *Revista Conjuntura Econômica*, vol. 60, nº 10, p.12-14, out./2006.

<sup>3</sup>Parte dos recursos da CPMF são vinculados à saúde. No início da CPMF, 100% dos recursos arrecadados destinavam-se ao Fundo Nacional de Saúde (artigo 3º da Emenda Constitucional 12/96).

<sup>4</sup>Veja a discussão que se segue.

<sup>5</sup>O artigo 195 da Constituição estipula uma série de contribuições sociais que devem ser vinculadas ao orçamento da Seguridade Social.

<sup>6</sup>Emenda Constitucional 33/01.

<sup>7</sup>No caso da União este montante é de 18% das receitas de impostos, uma vez subtraídas as transferências a estados e municípios e à DRU.