

Entrevista para a Revista *CEO Brasil*

De Rubens Penha Cysne,
EPGE/FGV
Para Sérgio Costa
Insight Engenharia de Comunicação

20.11.2006

1) Como se situa o o Brasil, atualmente, no que diz respeito á transparência do setor público?

A transparência do setor público pode ser considerada em duas vertentes distintas: a informacional e a decisória, cada uma com suas subdivisões. Tomemos o caso do governo federal, para simplificar.

A transparência informacional neste caso pode, por exemplo, incluir o relacionamento bilateral com investidores sobre questões relacionadas à dívida pública, a provisão de séries temporais confiáveis e abrangentes, de dados orçamentários relativos a cada despesa e a cada receita aprovados, empenhados, liquidados, em restos a pagar e assim por diante. Cabe também observar a existência ou não de gastos fiscais não incluídos na contabilidade pública, como subsídios ao crédito, renúncias fiscais e política de preços mínimos.

No que diz respeito às relações com investidores e a algumas práticas de transparência usualmente consideradas para efeito de avaliação internacional, o Brasil não vai mal, pelo menos entre os países considerados emergentes. Dados recentes divulgados em maio de 2006 pelo *Institute of International Finance* (IIF) colocam o **Brasil em primeiro lugar**, em 2006, em uma lista de 32 países emergentes. O mesmo já tinha se dado também na classificação de 2005. Em 2006, a Coréia ficou em segundo lugar e a China em 30°. Em particular, o Brasil fica à frente de países que já alcançaram o grau de investimento, como Índia, Coréia do Sul, Rússia, China (já citada) e África do Sul. Maiores dados podem ser obtidos na página web do IIF, <http://www.iif.com/press/press+14.php>.

Já no quesito de disseminação de dados o Brasil ficou em quarto lugar, atrás do Chile, da África do Sul e do Uruguai. O Banco Mundial e o FMI também têm elogiado a transparência informacional fiscal do Brasil em diferentes relatórios.

Há, entretanto, problemas a serem resolvidos (listados na resposta da pergunta 3 abaixo).

2) Quais os maiores reflexos por conta da falta de maior transparência do setor público?

A falta de transparência nas informações pode, apenas para citar alguns exemplos, elevar os prêmios de spread da dívida pública, aumentar os custos de comunicação dos contribuintes com agências públicas, impedir a disseminação de informações importantes para decisões políticas, escolhas públicas, efetivação de importantes pesquisas versando sobre questões orçamentárias e fiscais etc.

Por outro lado, a falta de transparência decisória, na condução do orçamento, pode gerar ineficiências de vários outros tipos. Uma das conseqüências do processo orçamentário federal brasileiro, por exemplo, onde vários atores se queixam da falta de transparência decisória na execução, é o contingenciamento, efetuado pelo Tesouro Nacional, de recursos já aprovados na Lei Orçamentária Anual (LOA). O problema na verdade é bastante antigo no Brasil, de forma alguma sendo prerrogativa apenas do período atual. Diz-se que Santiago Dantas, em 1962, costumava responder aos Deputados que requeriam liberação de recursos já aprovados no orçamento: "senhor, de fato há a verba, mas não há dinheiro".

3) Como funcionam efetivamente tais contingenciamentos?

Os chamados contingenciamentos do orçamento federal têm duas faces. Primeiro, há o diferimento prudencial ao longo do ano, liberando-se as dotações majoritariamente em Dezembro. Trata-se de uma contrapartida, inteligível, às incertezas associadas à realização de receitas. Segundo, há o contingenciamento do total da despesa, derivado, eventualmente, da necessidade de se cumprir a meta de superávit primário estipulado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e incorporado pela Lei Orçamentária Anual (LOA). Quando não empenhadas ao final do ano para o exercício seguinte, o que ocorre com frequência, as despesas orçamentárias não realizadas ao longo do exercício são simplesmente canceladas, perdendo o projeto ou instituição beneficiária o direito às mesmas.

Os Executivos que se revezem no poder costumam argumentar que ambos os contingenciamentos, sob esta já reduzida parcela do orçamento, têm sido importantes para o controle das finanças públicas: o primeiro, dentro do ano, por motivos prudenciais, já que não se conhecem com precisão as receitas a serem arrecadadas até o final do ano; e, o segundo, que gera uma diferença efetiva entre o total das despesas aprovadas e as despesas realizadas, para obter-se a meta de superávit primário estipulada (no momento) pela LDO.

São várias, entretanto, as conseqüências não positivas destes processo.

Primeiro, o contingenciamento gera incertezas para as instituições ou projetos beneficiários das verbas orçamentárias, não apenas em termos do fluxo de caixa de recebimentos ao longo do ano mas também, como vimos, com relação ao montante global que será efetivamente recebido. Tal incerteza, dentre outros fatores, tende a gerar ineficiência administrativa e queda de investimentos, visto que este costuma ser o item de ajuste quando há aleatoriedade orçamentária.

Segundo, o processo tende também a gerar ineficiências no próprio processo orçamentário, tendo em vista que os envolvidos passam a reagir antecipadamente aos possíveis contingenciamentos nas liberações futuras de recursos. Congressistas, por um lado, tendem a superestimar o valor das emendas de sua autoria. Para frear este procedimento o Executivo, por outro lado, lembra que na elaboração do Orçamento deve haver equilíbrio entre receitas e despesas e, neste estágio da negociação, tende a agir em sentido oposto aos congressistas, trabalhando com previsões de receitas mais conservadoras.

Uma terceira distorção gerada no processo orçamentário diz respeito à tendência dos congressistas de passar as despesas de seu interesse da categoria contingenciável para a categoria não contingenciável. Ou seja, tentando vinculá-las às receitas orçamentárias. Em geral, isto se dá através da utilização de instrumentos legais de grau hierárquico mais elevado. O problema aqui é que vincular despesas a receitas costuma ser economicamente ineficiente.

4) Que medidas o sr. considera essenciais no sentido de ampliar a transparência do setor público em geral?

Há um caminho a se percorrer na explicitação de subsídios ao crédito, renúncias fiscais e gastos com políticas de preços mínimos. É preciso também que o consumidor passe a ter mais consciência da carga de impostos indiretos que está pagando ao consumir bens e serviços. Isto não ocorre com a devida abrangência no Brasil.

Outro ponto: as contas públicas precisam não se mover a modismos. Dou um exemplo. Fala-se na não inclusão de algumas despesas com novos investimentos no cálculo do déficit primário. O melhor no caso seria passar a divulgar uma segunda série com esta característica, mas mantendo a original. Os formuladores da Lei de Diretrizes Orçamentárias, em particular, deveriam continuar usando a primeira definição, onde novos investimentos contam para o déficit público, qualquer que seja sua classificação. Isto é o que requer a macroeconomia, posto que a demanda agregada responde a novos investimentos (observe que não se trata aqui de troca de ativos).

Há vários ainda dois importantes progressos a serem feitos em termos de contabilidade pública. Primeiro, a compatibilização do cálculo das necessidades de financiamento do setor público chamado "acima da linha", efetuado pelo Ministério da Fazenda, com o cálculo "abaixo da linha", feito pelo Banco Central. Como ambos devem ser feitos para as contas do governo como um todo, incluindo as três esferas administrativas, o Banco Central e as estatais, trata-se, esta compatibilização, de tarefa hercúlea, que está sendo levada a cabo aos poucos, com êxitos progressivos, pelo pessoal do Bacen e do Minifaz.

O detalhamento e a análise das contas acima da linha será fundamental para o país parar de discutir preponderantemente déficits, taxas de Copom e relações dívida/PIB (pontos macroeconômicos) e concentrar-se no que interessa do ponto de vista de crescimento: os investimentos e a qualidade das despesas públicas. Se a discussão não mudar, podemos estar sujeitos a passar outros vinte e seis anos crescendo a 2,5% ao ano.

Um segundo ponto diz respeito ao regime contábil. A maior parte dos dados costuma ainda se contabilizar pelo critério de caixa, onde o fato gerador é o pagamento, ao invés do critério de competência, onde o fato gerador do crédito ou débito é a aprovação da despesa. O cálculo por competência é o mais interessante do ponto de vista macroeconômico, quando se considera o reflexo fiscal de gastos sobre a demanda agregada.

No que diz respeito transparência decisória, entretanto, estamos ainda no primeiro estágio. A peça decisória central é o orçamento público. Esta instituição surgiu no século XVIII

como elemento indutor da democracia, na medida em que monarquias da Europa ocidental viam-se obrigadas a aprovar recursos para a guerra junto aos parlamentos. Posteriormente, o orçamento foi aos poucos transformando-se em elemento de controle e, aos poucos, em elemento de planejamento de economias democráticas. No Brasil, o Legislativo sempre teve influência relativamente reduzida na determinação efetiva do orçamento.

5) Há modelos em outros países em desenvolvimento a serem seguidos?

Um país notório pelas suas estatísticas fiscais é a Nova Zelândia, cuja Lei de responsabilidade fiscal, aprovada em 1994, serviu de base para a nossa (de 2000). Neste país, a contabilidade apresenta-se sob o critério de competência.

6) Nos EUA as contas do Governo Federal são analisadas pelo GAO, o braço contábil do Congresso americano. No Brasil, o que poderia ser adotado?

No Brasil a execução do orçamento federal é revisada pelo Tribunal de Contas da União, parte integrante do Legislativo. A Constituição de 1988, estabelece que o Congresso tem o poder de escolher dois terços dos membros do Tribunal de Contas da União (seis de um total de nove) e de controlar as ações do Executivo, a execução do Orçamento em particular.

O Congresso, entretanto, costuma se mostrar muito interessado na elaboração do Orçamento e relativamente pouco no seu posterior controle através do TCU. Isto em parte se deve ao fato, como vimos antes, de o Executivo ter o poder de não liberar verbas orçamentárias aprovadas pelo Congresso, o que pode gerar receio da parte de controladores potenciais. A solução para o problema passa, dentre outros fatos, pelo fortalecimento da instituição orçamentária.

Rubens Penha Cysne (<http://www2.fgv.br/professor/rubens/>) é Professor da Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas.