

Orçamento Público: O Caso Americano

Rubens Penha Cysne
18 de Dezembro de 2007

Conforme previsto no nosso último artigo publicado nesta Conjuntura, em DezembroJaneiro último, redigido ainda antes da não aprovação da extensão da CPMF, no presente ano a agenda macroeconômica tenderá a ser dominada pela agenda fiscal. Neste contexto, o estudo detalhado da instituição orçamentária torna-se cada vez mais importante no Brasil.

Este artigo é o segundo artigo da série iniciada nesta Conjuntura Econômica em Agosto de 2007, quando da publicação do texto “Sobre o Processo Orçamentário da União (I)”. O objetivo aqui é analisar algumas experiências internacionais sobre o tema, com o intuito de colher subsídios que possam ser úteis a uma estruturação mais ágil, não distorciva e transparente das contas públicas no Brasil. Neste artigo contemplamos o caso dos Estados Unidos. Artigos posteriores poderão abordar o caso de outros países.

Um marco na delimitação da instituição orçamentária nos Estados Unidos deu-se em 1921, através do *Budget and Accounting Act* (BAA). Criou-se nesta ocasião o *Bureau of the Budget* (que tornou-se depois o *Office of Management and Budget*) e o *General Accounting Office* (cuja contrapartida no Brasil seria o Tribunal de Contas).

Segundo Tyer and Willand (1997), à exceção da instituição do BAA, têm sido as administrações locais americanas, ao invés do governo federal, as esferas pioneiras na introdução das inovações orçamentárias. Tal fato é importante para a experiência brasileira atual porque mostra que descentralização pode ser um elemento fomentador de melhoria na eficiência e eficácia do processo orçamentário. Metas de desempenho, evidentemente, tendem a ser muito mais facilmente controladas, em particular pelas pequenas comunidades, quando se estabelecem uma série de projetos locais, em contraposição a grandes projetos abrangendo todo o país. Metas de desempenho também exigem uma avaliação criteriosa de receitas, processo cuja exatidão costuma elevar-se quando se consideram arrecadações em áreas mais restritas.

O BAA teve com ferramenta principal a introdução da idéia de *orçamento itemista* (*line-item*, ou *object-of-expenditure*), cujo objetivo era majorar o controle e dar mais poder ao Executivo na delimitação e acompanhamento dos gastos nacionais. Deixando de explicitar os projetos atendidos e facilitando o controle contábil, este tipo de orçamento agradou a políticos e a burocratas. Detalhava o número e o custo do tijolos; mas o projeto final, se uma igreja ou um campo de esportes, não explicitava. É evidente que tal tipo de enfoque não privilegia nem o contribuinte nem a eficiência alocativa.

Um passo adiante em relação ao *orçamento itemista* foi determinado pelo *orçamento de desempenho*, este último fruto dos estudos da *Comissão Hoover*, em 1949. O objetivo principal da Comissão Hoover foi reorganizar o Executivo americano após a Segunda Guerra. Em uma de suas conclusões, a Comissão sugeriu que o orçamento federal passasse a se estruturar com base em atividades e medidas de desempenho (“o que o governo faz”), e não apenas com base nos itens de despesa (“o que o governo gasta”). O foco deveria passar dos meios (despesas) aos fins (retorno ao contribuinte). Tratava-se tal mudança de ênfase, na verdade, de uma idéia que se desenvolveu aos poucos, em

função da elevação dos gastos públicos determinada pelo New Deal (1933-1938) e pela Segunda Guerra Mundial (1939-1945).

Embora economicamente defensável, a grande dificuldade na passagem do orçamento itemista ao orçamento de desempenho é que a mensuração de insumos (inputs) é muito mais fácil do que a mensuração de produtos finais e do grau de satisfação do contribuinte¹. Isto de certa forma minou os êxitos do orçamento de desempenho nos seus primórdios, entre 1950 e 1970. Cabe observar, entretanto, que tal tipo de problema é mais reduzido hoje em dia, em função do barateamento do acesso e manuseio de informações ocorrido nos últimos anos.

O *orçamento de desempenho* pode se dar em dois níveis. O primeiro, de caráter mais global e duradouro, concentra-se nas metas ou programas de longo prazo (orçamento de desempenho – programas). Um exemplo neste sentido seria dado pela alocação de verbas para “redução do analfabetismo”. O indicador-fim de desempenho aqui compararia a redução do número de pessoas analfabetas com o custo do programa. Seriam exemplos de indicadores-meio o número de escolas por município, número de adultos analfabetos que freqüentam tais escolas etc.

O segundo concentra-se nas metas microeconômicas no âmbito de cada projeto ou programa (orçamento de desempenho – subprogramas). Observe-se que os indicadores-fim de tais subprogramas costumam constituir-se em indicadores-meio do orçamento mais amplo (de programas).

O ponto principal a ser notado, entretanto, é que todos (programas e subprogramas) devem constituir-se sob a égide dos *orçamentos de desempenho*. O que caracteriza tal tipo de orçamentação é a contraposição das metas objetivadas aos resultados obtidos - de preferência centrados na satisfação final do contribuinte – e aos recursos gastos. Os indicadores de desempenho devem ser claros e disponibilizados ao grande público. Metas não atingidas devem ser explicadas aos órgãos de controle, que em geral se reportam ao Legislativo. Taxas de retorno sociais e privadas de diferentes projetos devem ser comparadas.

Uma passagem importante da instituição orçamentária americana, no que diz respeito ao caso brasileiro, é dada pelo *Budget and Impoundment Control Act*, ou Ato de Controle de Contingenciamentos, de 1974. Tal ato veio em consequência da não execução, pelo governo Nixon, de despesas orçamentárias previstas no orçamento², procedimento semelhante ao contingenciamento efetuado no Brasil. Tratava-se este, na verdade, de um velho problema entre o Executivo e o Legislativo. Nos dizeres do próprio Ato: “ *it is essential to assure effective congressional control over the budgetary process; to provide for the congressional determination each year of the appropriate level of federal revenues and expenditures; to provide a system of impoundment control; to establish national budget priorities; and to provide for the furnishing of information by the executive branch in a manner that will assist the Congress in discharging its duties.*”

¹ No Brasil, por exemplo, tal tipo de problema explica em parte a preferência de legisladores por vinculações orçamentárias, onde a mensuração se dá sobre os insumos (receitas alocadas para determinado fim), ao invés de sobre produtos (índices de satisfação do contribuinte). Uma salutar concentração em metas de desempenho, entretanto, tem surgido, ainda que de forma bastante incipiente, no contexto da educação e da saúde.

² No caso, algo em torno de US\$ 15 bilhões para a construção de rodovias e controle de poluição. Wlezien (1994) analisa o *Impoundment Control Act* em detalhes.

Além de impedir futuros contingenciamentos de despesas aprovadas, o Ato de 1974 criou os comitês orçamentários do Senado e da Câmara e o *Congressional Budget Office* (COB). Para não executar despesas previstas de forma definitiva (fato ao qual se dá o nome de *rescission*, e que ocorre, por exemplo, através do corte de algum programa), o governo passou a precisar de autorização de ambas as casas do Congresso em 45 dias. Fundos atrasados pelo Executivo (*deferrals*) passaram a poder ser liberados por determinação seja da Câmara ou do Senado através de uma resolução sobre contingenciamento (*impoundment resolution*).

O déficit fiscal americano cresceu sobremaneira a partir de 1981. O Congresso e o Executivo concordaram que o *Budget and Impoundment Control Act* não seria suficiente para sanar o problema, tendo emergido então, em 1985 e 1987, o *Gramm-Rudman-Hollings Act I e II*³ (em geral chamados apenas de planos Gramm-Rudman). Complementarmente, vieram em seguida o *Budget Enforcement Act* (BEC), em 1990, e o *Line Item Veto Act*, em 1996 (que durou até 1998)⁴.

Os Planos Gramm-Rudman-Hollings e o BEA lograram reduzir os elevados déficits orçamentários do segundo governo Reagan e pavimentaram o caminho para o alto crescimento observado nos Estados Unidos nos anos 90. O BEA inovou em relação aos dois planos anteriores por estabelecer uma diferenciação entre despesas continuadas ou mandatárias ou continuadas (definidas não pelo orçamento, mas sim por outros diplomas legais) e as despesas discricionárias (efetivamente definidas pelo orçamento)⁵. O BEA estabeleceu um regime *pay as you go* para as despesas continuadas (novas despesas podem ser criadas se a taxação for aumentada e/ou outras despesas reduzidas) e um teto para as despesas discricionárias.

Os atores principais na elaboração do orçamento americano são o *Office of Management and Budget* (OMB), que se reporta diretamente à Presidência; o Tesouro, responsável pelas estimativas de receitas; o *General Accounting Office* (GAO)⁶; e o *Congressional Budget Office* (CBO) que assessora o Congresso, de forma independente do Executivo, nas questões orçamentárias. O CBO baseia-se em estudos econométricos e em estudos de *experts* contratados ao setor privado para prover projeções econômicas e alternativas de evolução do déficit sob diferentes hipóteses macroeconômicas. No Brasil, a contrapartida do OMB é a SOF; a do GAO é o TCU, e a do CBO é a assessoria da Comissão de Orçamento do Congresso Nacional.

Várias tentativas de se elevar a eficiência na alocação de recursos públicos (*management by objectives* (1973), *performance budgeting* and *zero-base budgeting* (1977)) foram pouco exitosas porque não envolveram diretamente o Legislativo. O *Government Performance and Results Act* (1993) tentou corrigir esta falha.

³ O primeiro plano *Gramm-Rudman* (pelo qual sempre que o déficit excedia o montante pré-fixado impunha-se um corte linear todas -exceto algumas - despesas correntes) embutia um problema constitucional: concedia ao *General Accounting Office*, um órgão do Legislativo, poderes cabíveis apenas ao Executivo (a responsabilidade de executar uma lei). O plano Gramm-Rudman II corrigiu este ponto e estendeu os limites de déficit até 1992.

⁴ O fato de o Congresso ter aprovado o *Line Item Veto* em 1996 de certa forma foi uma surpresa, também porque tal medida reduzia o seu poder perante o Executivo.

⁵ No Brasil, o artigo 17 da LRF considera como obrigatória ou de caráter continuado “a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios”.

⁶ O GAO foi renomeado em 2004 – mantendo as mesmas iniciais, com o novo nome de *Government Accountability Office*. O GAO funciona como uma espécie de Tribunal de Contas da União, tendo sido criado, como vimos antes, em 1921, pelo *Budget and Accounting Act* (BAA), para a função de auditor independente das agências do governo.

Nos Estados Unidos, os gastos do governo correspondem a algo em torno de 28% do PIB (contra uma parcela da ordem de 38% do PIB no Brasil). Destes, o governo federal responde por algo em torno de 2/3 (18% do PIB).

No tocante à origem da carga tributária e de contribuições, ambos federais, nos Estados Unidos aproximadamente 49% (de um total aproximado de 2,5 trilhões de dólares) provêm de taxaço individual, 33% da Seguridade Social, 10% de taxaço sobre empresas, 4% de taxaço extraordinária (*excise tax*) e os 4% restante de outras fontes.

No Brasil, a classificação no Resultado Fiscal do Governo Central divulgado pelo Tesouro Nacional dá-se sob outros parâmetros. Em 2006, aproximadamente 35% das receitas (antes das transferências constitucionais) provieram de contribuições, 33% de impostos, 22% da Previdência Social e o restante de outras fontes.

Na alocação orçamentária, decide-se apenas sobre as chamadas “despesas discricionárias” (*discretionary expenditures*). As demais despesas (despesas mandatárias ou continuadas), entretanto, podem ser objeto de leis adicionais revisionárias originadas no Congresso (através das chamadas *reconciliation bills*). As despesas discricionárias costumam compor algo em torno de 35% das despesas federais (para países da OECD, costuma-se ter algo entre 30% e 40%, enquanto que no Brasil, em função das vinculações e das despesas obrigatórias, tais despesas oscilam entre 2% e 2,5% das despesas totais).

O BEA (1990) estipulou controles para os gastos de acordo com os seguintes princípios: quando as despesas discricionárias ultrapassam o previsto, efetuava-se um corte proporcional (*sequestration*) em todos os itens deste tipo de despesa. As despesas mandatárias eram controladas através das “*reconciliation bills*”. Neste caso, o Congresso sugeria à comissão responsável pelas leis que definiam despesas obrigatórias modificações visando à redução de despesas. O objetivo era aplicar o princípio da neutralidade às despesas mandatárias (novas despesas ou quedas de receitas devem identificar fontes de receitas compensatórias).

Após atentar para os números globais do orçamento, o Congresso vota e aprova “apropriações” de fundos em 13 diferentes áreas (ao invés de, como no caso brasileiro, uma lei orçamentária). Tais apropriações são autorizações de gastos para programas específicos. Alguns destes programas podem requerer revisões anuais de tais autorizações, outros não. Asseguram-se desta forma, aprovando-se fundos para programas (que podem gerar empenhos –*obligations*- plurianuais) e não apenas despesas específicas a serem desembolsadas no ano calendário, a continuidade de recursos para projetos plurianuais.

Referências

Wlezien, C. (1994). “The Politics of Impoundment”. *Political Research Quarterly*, Vol 47, Nº1, pp 59-84.

Tyer, C and Willand, J. “Public Budgeting in America: A Twentieth Century Retrospective” *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management* in *Vol. 9, no. 2 (Summer 1997)*.

Rubens Penha Cysne é Professor da EGPE/FGV