

Agências Regulatórias e Contingenciamento

Rubens Penha Cysne
18 de Novembro de 2008

Ao conceber a operação do Estado com três Poderes independentes, Charles de Montesquieu (1689-1755) tinha em mente dois Poderes pró-ativos e apenas um reativo. Este último seria a Justiça; Legislativo e Executivo, em contraposição, deveriam propor e executar iniciativas em direção a novos rumos, sempre que socialmente necessários.

No Brasil infelizmente isto não ocorre. O Legislativo é muito mais reativo do que pró-ativo. Primeiro exemplo deste fato, parte majoritária da legislação relevante, aquela que efetivamente guia e modifica o país, decorre de iniciativa do Executivo. Segundo, votações do orçamento não geram (a exemplo do que ocorre nos Estados Unidos com as "*Reconciliation Bills*") sugestões de modificações das leis vigentes que tornem as despesas aprovadas no contexto orçamentário anual consistentes com a evolução prevista das despesas não decididas no mesmo (por exemplo, salários e Previdência).

Um dos fatores determinantes desta inércia do Poder Legislativo é a concentração exagerada de poderes nas mãos do Executivo. Parte desta concentração de poderes decorre no Brasil do expediente das Medidas Provisórias. Outra parte, do generalizado contingenciamento de recursos orçamentários.

Expor o contingenciamento de recursos das agências regulatórias e comentar sobre o mesmo é o objetivo principal deste artigo. Entende-se aqui como agência regulatória aquela com funções de observância e guarda de pilares do Estado, das leis e regulações que regem a atividade econômica em particular. E não aquela cujo objetivo é implementar políticas de governo. São ou deveriam ser exemplos de agências regulatórias no contexto aqui pretendido a ANP, a ANATEL, a ANEEL e a ANAC.

Como Estado transcende governos, agências regulatórias devem necessariamente dispor de independência (talvez mais proficuo fosse vinculá-las ao Legislativo do que ao Executivo, como ocorre no Brasil). Operacionalmente, independência requer dotações orçamentárias definidas pelo Congresso e respeitadas pelo Executivo. Como no Brasil a possibilidade de contingenciamento enfraquece esta segunda condição, esmorece de forma contínua toda a estrutura conceitual na qual se ampara a fiscalização de governos por tais instituições de Estado. O sistema de checagens internas passa a não mais funcionar; fortalece-se a indesejável correlação entre decisões regulatórias e políticas de governo.

A principal consequência da falta da independência financeira das agências regulatórias é o subinvestimento nos setores objeto de regulação. A menor oferta de bens e serviços regulados daí advinda impõe perdas de bem estar para consumidores como um todo. Perdem ou deixam de ganhar (o que é o mesmo em economia, ainda que não em contabilidade) consumidores no Brasil quando compram gasolina ou combustíveis; quando fazem ligações telefônicas; quando pagam as contas de luz; e quando precisam viajar de avião. Ganha o arbítrio orçamentário de curto prazo, tijolo do absolutismo contra o qual tanto lutou o filósofo francês citado ao início deste artigo.

O resultado final de tal processo poderia ser positivo se os Executivos dispusessem em todos os tempos de onisciência e do monopólio da virtude cívica. Mas este não precisa necessariamente ser o caso.

A regulação foi bem vinda nos anos 90 porque, na percepção usual que diz respeito à produção de bens e serviços excludentes, o Estado que regula costuma ser mais eficiente (ou menos nocivo) do que o Estado que faz. Se tal conjectura mostrou-se ou não amparada pelos fatos após a privatização de vários setores da economia brasileira é, para alguns, questão em aberto. Mas é importante observar que o contingenciamento mina e tem minado a existência de condições propícias à regulação. Parafraseando os químicos, o teste dos anos 90 para cá não foi feito em "condições normais de temperatura e pressão"¹.

A Tabela 1 apresenta dados relativos ao item "Outras Despesas Correntes e Investimentos" de quatro agências regulatórias. Os números da ANATEL referem-se a 2006; os números da ANP, ANEEL e ANAC são de 2007. Os dados foram obtidos dos relatórios anuais de gestão de cada uma das agências.

Para entender porque nos concentramos nesta rubrica, cabe aqui uma pequena digressão. Tomemos para exemplificar o caso da ANEEL. Lêem-se os seguintes números aproximados, em R\$ milhões, no seu relatório de gestão de 2007, relativamente ao que dispôs a Lei Orçamentária Anual (LOA) do mesmo ano: Total de receitas: 415; Reserva de contingência: 256; Pessoal: 52; Outras Despesas Correntes e de Investimento: 106,8. O Total de receitas (415) refere-se ao recursos destinados a esta agência nos termos da lei que a criou. Parte disto se exclui a título de "reserva de contingência". Na prática, tais recursos ficam à disposição do Executivo. Como há aqui a contextualização na LOA, portanto aval do Congresso, não se configura contingenciamento.

Por outro lado, as despesas de pessoal são de carácter obrigatório. Ainda que possa haver dissensões ao final do exercício entre o montante aprovado na LOA e o montante efetivamente executado, tal diferença também não costuma configurar contingenciamento.

É na rubrica "Outras Despesas Correntes e Investimentos" que o contingenciamento se materializa com clareza. Na tabela 1 abaixo, por exemplo, mostra que no caso da ANEEL em 2007, dos R\$ 106,8 milhões que deveriam ter sido efetivamente gastos em tal rubrica, de acordo com o que dispôs o Legislativo, apenas R\$ 64,1 milhões foram efetivamente executados no decorrer do ano respectivo. A diferença de R\$ 42,7 milhões configura, grosso modo (posto que pode também ter havido dificuldades de execução da parte da agência) o montante contingenciado. A última coluna da Tabela 1 se obtém dividindo-se tal montante pelo total alocado pela LOA. No caso da ANEEL, tem-se um contingenciamento percentual em torno de 40% (427/1068). Os números relativos às outras três agências citadas acima são dispostos nas demais linhas da Tabela 1.

¹ Os mais cétricos diriam que, de qualquer forma, tais condições não passam de abstracção, os diferentes regimes devendo ser julgados com base no factível, e não no ideal.

Tabela 1

Outras Despesas Correntes e Investimentos (Dados em Milhões de Reais)			
Agência	Aprovado pela LOA	Executado	Contingenciamento
ANP	269,6	234,9	12,9%
ANAC	142,5	64,1	55,0%
ANATEL	139,5	105,0	24,7%
ANEEL	106,8	64,1	40,0%

Observação: Todos os dados foram obtidos dos respectivos Relatórios de Gestão Anual. A coluna "Executado" não inclui os "Restos a Pagar".

Observe-se na Tabela que a ANAC foi a agência com o maior percentual de recursos contingenciados, seguida pela ANEEL, ANATEL e ANP.

Conforme já dispusemos em outros artigos nesta Conjuntura Econômica [Cysne (2007a, 2007b, 2008a, 2008b)], contingenciamentos de recursos apresentam vários outros inconvenientes além daqueles relacionados à perda de independência das agências regulatórias.

A exemplo do que ocorreu nos Estados Unidos em 1974, ao final do governo Nixon, o Brasil precisa de um "Anti-impoundment Act", ou seja, de uma extinção da possibilidade unilateral de contingenciamento de recursos aprovados no orçamento. Claro é que a passagem do orçamento autorizativo atualmente em vigor para o sistema mandatório deve se acompanhar de anúncio prévio efetuado com suficiente espaço de tempo. A transição não será obra de governo, mas de governos. Planejamento e tempo são necessários para que a súbita falta do expediente em análise (contingenciamento) não majore de forma incontrolável o déficit público. Claro também que revisões orçamentárias ao longo do exercício devem sempre ser possíveis. Mas isto deve ser feito em comum acordo entre os Poderes.

Teoricamente, a iniciativa para um "Anti-impoundment Act", a exemplo do que se deu nos Estados Unidos em 1974, deveria partir da parte mais interessada, o Legislativo. Dada a inércia deste Poder no Brasil à qual nos referimos anteriormente, entretanto, não é provável que isto se dê. Uma segunda alternativa seria uma transição coordenada por um Executivo em final de mandato e sem grandes chances de fazer seu sucessor.

Uma vantagem da eliminação do contingenciamento é tornar o orçamento mais importante na administração macroeconômica, a sua discussão anual passando a funcionar automaticamente como formadora de agenda para as várias reformas necessárias ao país.

Entretanto, é forçoso reconhecer que a passagem de um orçamento autorizativo a um orçamento mandatório não é panacéia e pode até mesmo tornar menos eficiente a administração das contas públicas no curto prazo. É também ingênuo acreditar que se obtenham melhorias significativas na administração das contas públicas apenas com esta

mudança. Há de esperar-se até que a mesma induza, naturalmente, outras modificações profícuas do processo atual.

Em outras palavras, os frutos maiores somente seriam colhidos quando várias outras variáveis reagissem ao novo modelo. Por exemplo, o aumento de relevância do Legislativo a princípio torná-lo-ia mais atrativo para novas gerações de políticos e técnicos, corroborando desta forma um processo de interação com o Executivo cada vez mais profícuo. O mesmo círculo virtuoso se aplicaria às agências regulatórias, ao Tribunal de Contas² (órgão do Legislativo) e assim por diante. Obviamente reduzir-se-iam gradativamente também, com a devida antecedência, as práticas que majoram os itens de despesa com base na expectativa de contingenciamento futuro.

Em suma, a modificação do processo orçamentário é apenas uma possível variável de controle com elevado potencial servir como formadora de agenda e de melhorar, no longo prazo, toda a cadeia decisória na qual se amparam e controlam os gastos públicos.

Para finalizar, cabe lembrar que a prática de contingenciamento no Brasil nada tem de recente, ou de particular de um ou outro governo. Atribui-se a Santiago Dantas, ministro da Fazenda de João Goulart, em 1963, a seguinte resposta a empresários que haviam aprovado recursos orçamentários no Congresso para a execução de obras de seu interesse: "Senhores, de fato há recursos orçamentários aprovados; só que não tem dinheiro".

Referências Bibliográficas

Cysne, Rubens Penha (2007a). "Metas Liberatórias: uma Proposta para as Vinculações Orçamentárias". Revista Conjuntura Econômica, vol.61, nº3, p.17-19, mar/2007.

Cysne, Rubens Penha (2007b). "Sobre o Processo Orçamentário da União". Revista Conjuntura Econômica, vol.61, nº9, p.14-16, set/2007.

Cysne, Rubens Penha (2008a). "Orçamento Público: O Caso Norte-Americano". Revista Conjuntura Econômica, vol.62, nº1, p.19-21, jan/2008.

Cysne, Rubens Penha (2008b). "Processo Orçamentário: Lições do Caso Alemão". Revista Conjuntura Econômica, vol.62, nº2, p.12-14, fev/2008.

Rubens Penha Cysne é Professor da EPGE/FGV.

² Uma das consequências do contingenciamento é reduzir o interesse do Legislativo no controle da execução orçamentária.

Guilherme Babo Torres proveu assistência de pesquisa.