

Reforma institucional, finanças públicas e controle dos gastos governamentais

FERNANDO REZENDE *
SULAMIS DAIN **

O alegado descontrole das finanças governamentais tem suscitado intenso debate sobre a necessidade de um maior controle social sobre o Estado. A correção dos descaminhos passa necessariamente por uma ampla reforma institucional. A proposta mais conhecida refere-se à necessidade de serem unificados os vários orçamentos do setor público, submetendo-os em bloco à apreciação do Congresso. O presente artigo reúne argumentos frontalmente contrários à proposta de unicidade orçamentária, com base na heterogeneidade das distintas organizações públicas quanto a responsabilidades e estruturas de financiamento. Os autores defendem uma reforma institucional que dê mais transparência às decisões de gasto público a partir de uma clara relação entre o estatuto jurídico e a natureza das atribuições organizacionais, de uma revisão no processo orçamentário e de adoção de processos distintos de controle. A redefinição do conteúdo dos vários orçamentos — e não a simples consolidação — é o primeiro passo para que o Poder Legislativo e a sociedade como um todo possam exercer um controle político mais efetivo sobre as decisões governamentais.

1 — Introdução

O debate recente sobre a crise econômica brasileira tem ressaltado a necessidade de uma reforma institucional que contribua para uma clara definição de responsabilidades e um maior controle social sobre o Estado. No que diz respeito às finanças públicas, os componentes principais dessa reforma seriam a revisão das práticas orçamentárias e a melhor identidade organizacional.

Do ponto de vista orçamentário, o primeiro aspecto a ressaltar é a perda de substância do Orçamento da União, o qual deveria incluir a totalidade das contas fiscais, isto é, aquelas relacionadas com a administração dos recursos extraídos compulsoriamente da sociedade através da tributação. A transferência de parte dessas contas para outros orçamentos — o monetário e o das “estatais” — reduziu a transparência da adminis-

* Do Instituto de Pesquisas do IPEA e da Escola Brasileira de Administração Pública (FGV).

** Da Faculdade de Economia e Administração da UFRJ e do Instituto de Economia Industrial da UFRJ.

tração pública e tornou inoperante os mecanismos tradicionais de controle dos gastos do governo.

Um segundo aspecto, não menos relevante, diz respeito à dependência crescente, no financiamento do setor público, de recursos provenientes das contribuições sociais, da cobrança de tarifas e da dívida pública, como forma de contornar as questões relacionadas com a elevação da carga tributária. Se, no passado recente, a diversificação dos padrões de financiamento do setor público permitiu ampliar o dispêndio sem aumento da relação entre tributos e PIB, é certo que as expectativas decorrentes do ajustamento da economia brasileira à crise irão exigir uma redefinição de suas estratégias institucionais e financeiras, afetando tanto o setor público como o setor privado. Nesse sentido, o objetivo deste artigo é o de contribuir para o debate sobre a necessidade de uma nova reforma institucional no país, fundada nos propósitos de maior controle social sobre as decisões de utilização dos fundos públicos.

2 — Descentralização administrativa e diversificação financeira

A aplicação indiscriminada dos princípios de descentralização administrativa preconizados pela Reforma de 1967 foi um dos fatores que contribuíram para o resultado mencionado. A passagem para a administração indireta obedecia a interesses distintos, não guardando relação com a natureza das atribuições desempenhadas. Os administradores buscavam maior autonomia; os ministérios passavam a dispor de melhores condições para a contratação de funcionários; o poder executivo esquivava-se do controle; os interesses privados multiplicavam os canais de acesso a recursos administrados pelo Estado.

A relação entre o estatuto jurídico e a função desempenhada tornou-se cada vez mais frouxa. Fundações assumiram a responsabilidade pela produção de bens públicos nos setores de saúde pública e proteção ambiental. Atividades auxiliares da administração, nos setores de informação e planejamento, passaram a ser exercidas, simultaneamente, por autarquias, fundações e empresas públicas. Algumas universidades lograram transformar-se em fundações, enquanto a maioria permaneceu enquadrada no regime das autarquias. Ao não levar em conta a natureza da atividade exercida, a concessão da autonomia administrativa não guardou relação com as possibilidades de financiamento. Em alguns casos (processamento de dados e serviços gráficos, por exemplo), adotou-se o artifício da "venda" de serviços para o próprio Estado. Em outros, vinculou-se o produto de receitas fiscais, permanecendo, entretanto, a sustentação financeira das organizações na dependência de transferência, negociada ou compulsória, de recursos provenientes da receita tributária da União.

A descentralização administrativa das atividades públicas foi ainda acompanhada de uma grande diversificação dos mecanismos de financiamento das políticas governamentais, permitindo que os gastos do governo se expandissem muito além dos limites traçados por restrições a aumentos na carga tributária. Na realidade, a carga tributária líquida decresceu durante a década de 70, após haver experimentado um breve crescimento durante a segunda metade dos anos 60.¹ Assim, foi a crescente utilização de recursos não-tributários que permitiu a rápida elevação dos dispêndios verificada nesse período.

A expansão da dívida pública foi uma das principais formas de suprir o governo de recursos financeiros. A recuperação do crédito público, com a criação das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional, tinha, segundo os argumentos da época, a finalidade de sanear as contas fiscais e prover um instrumento não-inflacionário para o financiamento dos investimentos governamentais. Até 1970, o crescimento do saldo das Obrigações Reajustáveis da Dívida Pública em circulação no mercado manteve-se em níveis relativamente modestos, uma vez que sua expansão estava de algum modo ainda associada ao resultado dos balanços federais.

A partir de 1970, a dívida pública passa a ser usada como instrumento de política monetária, rapidamente desvirtuado pela colagem da dívida interna à dívida externa, que acelerou os patamares da dívida e subordinou seu crescimento à sua necessária reciclagem. A Lei Complementar n.º 12, de 8 de novembro de 1971, permitiu que fossem excluídas do Orçamento da União as estimativas de receita e fixação de despesas com a colocação de títulos públicos decorrentes do giro da dívida, ressalvados os descontos e despesas com juros e comissões, cuja inclusão ficou a critério do Conselho Monetário Nacional. Excetuadas as despesas relacionadas com comissões e juros, que a União vem absorvendo parcialmente, tornou-se norma geral incluir os demais custos no giro da dívida, o que transformou o Banco Central em gestor desta dívida, dado o rápido crescimento das emissões comprometidas com seu giro.

Se a evidência empírica demonstra a inexistência de *deficits* fiscais desde 1973, ao mesmo tempo em que cresce exponencialmente a dívida do governo federal, em função do aumento dos títulos em circulação sob sua responsabilidade, como explicar tal endividamento?

Como foi dito anteriormente, um percentual crescente dos recursos obtidos através de operações da dívida pública corresponde ao próprio giro da dívida, cobrindo os juros, correções monetárias, amortizações e descontos das operações anteriores. Em 1978, por exemplo, apenas 3,4% dos recursos foram efetivamente canalizados para o Tesouro, enquanto os restantes 96,61% tiveram como destino o suporte do giro da dívida [ver Ferreira (1974)].

¹ Para uma análise recente da evolução da carga tributária, ver Longo (1984) e, também, FGV (1985).

A mecânica de operação entre o Tesouro e as Autoridades Monetárias é a seguinte: ao promover a captação de recursos (por sua responsabilidade formal pela dívida, nunca revogada), o Tesouro Nacional aumenta o saldo de seus depósitos junto ao Banco Central, sobre os quais dispõe de poder de saque, quando se defronta com eventuais *deficits* de caixa. Isto não significa um uso efetivo destes recursos, desde que a política orçamentária estipule um *superavit* e uma compressão das operações ativas das Autoridades Monetárias à conta do Tesouro.

A situação descrita está, atualmente, no Brasil, muito distante da finalidade clássica da dívida pública, associada com objetivos fiscais. Mesmo para fins monetários, caberia apenas ao Banco Central, depois de comprar os títulos que o Tesouro emite para cobrir os seus *deficits*, optar entre emitir moeda ou colocar estes títulos junto ao público. E nunca emitir à conta do Tesouro, por questões monetárias e financeiras.

Da forma com que o sistema da dívida pública evoluiu, a dívida atualmente existente deveria ser considerada como dívida do Banco Central, e não do Tesouro. Isto certamente implicaria um ajuste patrimonial do Banco Central e uma eventual reforma desta instituição, mas terminaria com a confusão reinante nas contas financeiras da União.²

No atual sistema de contas, o verdadeiro poder emissor da dívida está com o Banco Central, mesmo que a responsabilidade formal continue sendo do Tesouro. A Lei Complementar n.º 12 deu ao Banco Central o poder de emitir títulos e, com isso, receitas que, na verdade, não são lucros dessa instituição. Na execução financeira do Tesouro isto corresponde a um lançamento negativo, por conta de juros, à carteira do Banco Central. É como se o Banco pudesse lançar a receita sem que contabilizasse a despesa correspondente. Parece-nos óbvio que a Lei Complementar n.º 12 deve ser mudada, de modo a redefinir responsabilidades e a evidenciar os componentes fiscais ou monetários da dívida pública brasileira.

3 — O orçamento e o controle dos gastos

A metamorfose institucional, incentivada por vícios conhecidos do processo orçamentário, era, em grande número de casos, uma pura ficção. A diferença principal resultante dessa transformação passava a residir na forma de inserção das distintas organizações no processo orçamentário. Enquanto as unidades da administração direta eram responsáveis por uma parcela dos gastos incluídos no orçamento geral do governo, as da administração indireta passavam a dispor de um orçamento próprio.

² Leia-se o depoimento de Mario Henrique Simonsen a Maria da Conceição Tavares sobre a crise brasileira no *Boletim de Conjuntura Industrial*, vol. 3, pp. 5.503-4, jul. 1983.

Do ponto de vista das organizações, a possibilidade de contar com um orçamento próprio seria uma forma de proteção contra os riscos de sucessivas revisões no orçamento geral. Como se sabe, a subestimativa da receita é uma prática usualmente adotada pelas autoridades centrais do sistema do orçamento com o propósito de aumentar seu poder discricionário sobre a destinação dos recursos fiscais. Como os tetos inicialmente estipulados para cada unidade são baseados nas estimativas de crescimento da receita, o orçamento aprovado pelo Congresso no início do ano sofre suplementações posteriores em face do "excesso de arrecadação". A subestimativa inicial serve, portanto, a dois propósitos: controla as pressões individuais para expansão dos gastos e minimiza a reduzida interferência do poder legislativo sobre a utilização dos recursos públicos, uma vez que a distribuição do "excedente" é aprovada por iniciativa presidencial. Em tese, a subestimativa da receita pode ser vista como um instrumento de política "antiinflacionária", caso ela seja utilizada para a geração de *superavits* no orçamento fiscal.³

A reduzida participação do legislativo no plano da utilização de recursos públicos tem dois vetores explicativos: o primeiro emana de restrição constitucional, uma vez que o Artigo 57 da Constituição fixa, como competência exclusiva do Presidente da República, a iniciativa de leis que disponham sobre matéria tributária e orçamentária; e o segundo qualifica a própria Lei de Meios, pela qual se submetem orçamentos à aprovação do Legislativo. Para que esta aprovação deixasse de ser pouco mais do que mera formalidade, a apresentação dos orçamentos ao Congresso deveria preencher requisitos de transparência, que se inviabilizam quando a peça orçamentária já se apresenta ao exame na forma consolidada. Na verdade, somente através do planejamento participativo poderia a sociedade maximizar o controle exercido através de suas inúmeras formas de representação sobre a elaboração da peça orçamentária, verdadeiro *locus* de decisão sobre os gastos públicos.

O quadro restritivo acima descrito pode ser ainda ampliado quando considerado necessário. Em períodos de crise, o controle sobre o dispêndio das unidades orçamentárias pode lançar mão de outro expediente *ad hoc* — as chamadas reservas de contingência. Na prática, a aplicação das reservas de contingência significa a não liberação integral das cotas trimestrais da despesa orçamentária, cuja utilização posterior passa a depender do comportamento satisfatório da arrecadação. Dependendo da percentagem do contingenciamento e dos critérios utilizados para a liberação dos recursos, tal prática pode significar a substituição do orçamento escritural pelo orçamento de caixa como lugar central das decisões sobre a distribuição das receitas públicas.

³ A prática da subestimativa é exemplificada no episódio recente de revisão do Orçamento da União para 1984. Decorridos apenas quatro meses do exercício, a restimativa da receita elevou para Cr\$ 30 trilhões um orçamento inicialmente fixado em cerca de Cr\$ 21 trilhões. Para uma crítica contundente dos vícios do processo orçamentário, ver Caiden e Wildawsky (1974).

Se, no plano individual, a passagem para a administração indireta “protege” as organizações contra os efeitos das práticas mencionadas, no plano coletivo a fragmentação institucional dificulta a correta interpretação dos resultados e o controle sobre as decisões governamentais. Um problema refere-se à conceituação e posterior aferição do *deficit* público. As unidades administrativas metamorfoseadas em instituições autônomas não devem ser consideradas individualmente, uma vez que eventuais desequilíbrios não traduzem, necessariamente, o desempenho da organização, mas sim o resultado de decisões pretéritas e presentes sobre a repartição da receita de tributos. O *deficit* (ou *superavit*) fiscal deveria ser apurado para o conjunto das organizações cujas atividades requerem, pela natureza de sua atividade, o financiamento por recursos extraídos compulsoriamente da sociedade [ver Dain (1983)].

Como o objetivo inicial de criação da SEST era o de exercer controle sobre o orçamento das várias instituições públicas, ou controladas pelo Estado, que não estavam inseridas no orçamento fiscal, o chamado Orçamento SEST é uma peça extremamente heterogênea do ponto de vista da natureza das instituições envolvidas. Aí estão autarquias, como as que integram o SINPAS, fundações, como as da área universitária, empresas públicas, como o BNDES e o BNH, sociedades de economia mista, como os grandes conglomerados de empresas estatais, além de empresas privadas temporariamente controladas pelo Estado. O fato de o Orçamento SEST ser comumente chamado de orçamento das estatais deve-se, obviamente, à denominação da Secretaria que o administra. É claro que esse fato não teria maior importância não fosse a imagem distorcida que algumas vezes é transmitida à opinião pública quando se trata de apontar os alegados “descaminhos da estatização”.

A junção num mesmo orçamento de unidades heterogêneas traz, todavia, outros problemas que não só os de natureza puramente semântica. Consideremos, inicialmente, as instituições tipicamente governamentais, cuja receita provém, essencialmente, de contribuições compulsórias (fiscais ou parafiscais) arrecadadas diretamente ou transferidas do orçamento federal. Grande parte dessas instituições (a exceção mais importante é o SINPAS) obteve sua relativa autonomia como decorrência do processo de descentralização impulsionado pela Reforma Administrativa de 1967, que incentivou a fragmentação institucional do governo. Dada a natureza eminentemente pública de suas funções, a idéia de que cada uma delas isoladamente possa apresentar *deficit* é tão equivocada quanto o fato de se afirmar que uma unidade qualquer do orçamento público é deficitária. A inclusão dessas instituições no Orçamento SEST afeta o correto entendimento das contas governamentais, uma vez que um grande número de instituições da administração descentralizada controladas pela SEST é responsável por programas de amplo interesse social, nas áreas de educação, saúde, assistência social, nutrição, etc.

Poderíamos, por exemplo, dizer que a descentralização administrativa propiciou a gestão de *superavits* no orçamento fiscal ao reduzir-lhe a responsabilidade no financiamento de programas sociais. A transferência

desse *superavit* para o orçamento das estatais ou para o orçamento monetário não significa, assim, que o governo foi obrigado a conter a expansão das funções públicas em face da presença indevida do Estado em atividades mais propícias à iniciativa privada, como tem sido afirmado.⁴

Ao contrário desta hipótese, a interpretação correta é a de que os *superavits* decorrem da opção institucional adotada. Esta pretendia, através da descentralização, transferir ao usuário uma parcela maior de responsabilidade pelo financiamento direto de programas sociais, desconsiderando a incompatibilidade desta opção com a situação brasileira atual no que se refere aos níveis de miséria absoluta e às desigualdades sociais, setoriais e regionais. A clara separação das instituições que integram o Orçamento SEST e a apuração conjunta do saldo orçamentário referente à execução das funções tipicamente governamentais constituiriam, portanto, passos importantes para o correto entendimento do problema.

Mudanças recentes na forma de apresentação dos orçamentos consolidados pela SEST reconhecem a heterogeneidade das instituições envolvidas, agrupando-as em quatro subconjuntos: as entidades típicas de governo (ETG), o sistema de previdência (SINPAS), o sistema financeiro e as empresas propriamente ditas. A divisão em subgrupos não foi além, entretanto, da consolidação em separado das propostas individuais. A premissa da homogeneidade permanece refletida no uso dos mesmos instrumentos de controle de preços, tarifas, comércio exterior, tributos e salários, transformados em políticas restritivas de cunho global aplicadas sobre a administração indireta. No entanto, o mero recurso ao cadastro de "empresas" da SEST permite identificar de imediato a diversidade de funções e áreas de atuação no universo das estatais.

Aplicar os mesmos instrumentos de controle sobre um universo diferenciado significa restringir indiferentemente uma função social e uma função econômica. O resultado de uma ação uniforme sobre um universo distinto é assimétrico. Como os gastos sociais são financiados, em sua maioria, por contribuições incidentes sobre a folha de salários, eles sofrem uma queda muito mais acentuada em momentos de recessão do que os gastos em infra-estrutura econômica financiados com recursos provenientes da receita orçamentária da União. Além disso, este controle é exercido sobre um conjunto de empresas, as quais, como resultado de um desempenho condicionado, *a priori*, pela definição de suas funções, têm alternativas de respostas que amplificam a heterogeneidade que de fato as caracteriza desde o início. Uma empresa com maior autonomia de recursos (e esta autonomia não é independente de suas funções) é sempre menos vulnerável a um controle do tipo restritivo do que uma outra menos dotada de recursos próprios. O controle voltado apenas para o equilíbrio financeiro no curto prazo deveria ser complementado por um tratamento de longo prazo do gasto público, que recolocasse a discussão estratégica da política industrial e da política social do Estado brasileiro. Nesta pers-

⁴ Esta tese é defendida por exemplo por Von Doellinger (1982).

pectiva, dever-se-ia privilegiar e aperfeiçoar o sistema já existente de acompanhamento de programas, subprogramas e projetos, inclusive em termos físicos, dos investimentos públicos.

Com referência ao orçamento monetário, supondo a necessidade de tal orçamento, várias alterações deveriam ser feitas de modo a extrair do balancete consolidado das Autoridades Monetárias as contas relacionadas ao Tesouro Nacional. Em princípio, tais contas caracterizam a execução financeira do Tesouro Nacional, o que complementaria a execução orçamentária da União, a cargo do Tesouro. Não obstante, algumas das contas financeiras do Tesouro têm conteúdos fiscais indiscutíveis, razão pela qual devem ser agregadas aos resultados fiscais, de modo a trazer à tona *deficits* fiscais não evidentes na execução orçamentária.

Dos itens em discussão, o aspecto de solução mais simples seria a contabilização dos subsídios fiscais na execução orçamentária da União. É importante não confundir o subsídio (que corresponde à diferença entre preço de compra e venda do produto multiplicada pela quantidade vendida) com o dispêndio financeiro total na compra de produtos subsidiados, o qual inclui os estoques não vendidos no exercício. A metodologia das Contas Nacionais fornece estimativas apropriadas desses subsídios, permitindo, se aplicada, dar maior transparência aos *deficits* do Tesouro, que neste caso específico resultariam de descompassos entre compras e vendas de estoques relativos a produtos subsidiados.

Também deve ser revista a responsabilidade do Tesouro por adiantamentos ao governo federal para honrar a dívida externa do setor público, notadamente das empresas estatais. Na atual situação de crise, esta dívida é encampada pelo Banco Central em termos financeiros através do Aviso GB-588. Tais adiantamentos oneram em última instância o Tesouro como avalista da dívida externa do setor público.

Na verdade, a "estatização" da dívida externa representou uma opção político-econômica, que comprometeu progressivamente a sanidade financeira de grandes empresas estatais, diminuindo perigosamente sua relação entre capital próprio e de terceiros, inviabilizando-as, deste modo, como tomadoras de novos recursos externos [ver Cruz (1984)]. Neste sentido, as recentes subscrições de capital feitas pelo Tesouro à Siderbrás e à Eletrobrás, com a intenção de melhorar sua situação financeira, são para estas empresas um mero jogo contábil de anulação da "dívida" (Aviso GB-588) por meio das mencionadas subscrições. A responsabilidade do Tesouro como avalista da dívida externa das estatais traduz-se na diminuição das disponibilidades do orçamento fiscal, de onde são transferidos recursos ao orçamento monetário para cobertura do Aviso GB-588. Há, portanto, uma associação indevida entre a responsabilidade do Tesouro e a natureza desta dívida, claramente não-fiscal.

Cabe também lembrar que, na conjuntura atual do balanço de pagamentos, a reciclagem da dívida externa das estatais está na completa dependência da renegociação da dívida externa como um todo. A virtual paralisação desta reciclagem advém do problema geral do balanço de pagamentos, e nem sempre da "inadimplência" das empresas estatais.

Uma outra questão controvertida, no que diz respeito às empresas produtivas estatais, refere-se ao critério utilizado para apropriação de seu *deficit*. A reunião de instituições distintas em um mesmo orçamento, feita pela SEST, levou à medição do *deficit* das empresas pelo critério usual do saldo entre receita e despesas totais. No caso das empresas, entretanto, é importante estabelecer distinção entre *deficit* operacional, *deficit* não-operacional e necessidades líquidas de recursos para financiamento dos investimentos. Com exceção de algumas empresas de serviços públicos — o caso mais importante é o da Rede Ferroviária Federal —, o *deficit* das estatais brasileiras não é, predominantemente, de natureza operacional.

Boa parte dos desequilíbrios recentes foram provocados por uma elevação dos custos financeiros decorrente do endividamento externo e de posteriores desvalorizações cambiais, ainda que a captação de empréstimos tivesse sido parcialmente induzida por interesses gerais da política econômica, e não por necessidades próprias das empresas. Nesse caso, a despesa financeira lançada a débito da empresa pode provocar um *deficit* não-operacional, mas esse resultado não pode ser utilizado como indicador da ineficiência do Estado empresário.

O ponto mais importante a respeito do *deficit* das estatais refere-se ao financiamento de seus investimentos. Ninguém espera que uma grande empresa capitalista financie integralmente o seu processo de expansão pela reinversão dos próprios lucros. A captação de recursos de terceiros, sob a forma de capital de empréstimo ou de risco, é a regra predominante no mundo dos negócios, variando a estrutura de financiamento em função do estágio de desenvolvimento do mercado de capitais, das perspectivas de expansão do setor e dos interesses do grupo controlador. Nesse caso, o que justifica o tratamento assimétrico das contas das empresas estatais? Por que agregar ao *deficit* do setor público as necessidades líquidas de financiamento das sociedades de economia mista? Não só essa parcela não pode ser considerada como *deficit*, no sentido pejorativo de ineficiência ou irresponsabilidade normalmente associado ao termo, como também a sua contabilização como *deficit* do setor público constitui um procedimento equivocado. Pode-se, obviamente, falar de um desequilíbrio entre o programa geral de investimentos e as possibilidades atuais de financiamento. A solução para este desequilíbrio não está, entretanto, no corte generalizado de investimentos, mas sim na retomada de um planejamento de longo prazo que vise a assegurar maior consistência entre prioridades, metas de expansão e estrutura de financiamento [ver Werneck (1982)].

O esvaziamento do Orçamento da União, do ponto de vista de sua representatividade como instrumento financeiro do planejamento governamental, tem uma outra face pouco conhecida. Trata-se das despesas invisíveis, representadas por um extenso conjunto de isenções, deduções, incentivos e outros benefícios fiscais. O montante de recursos direcionados aos setores contemplados com tais benefícios assume proporções consideráveis, mas não são facilmente reconhecidos, devido à ausência de registros

contábeis. A substituição dos gastos diretos por “despesas tributárias” é, portanto, uma das formas de se reduzir a transparência das ações governamentais e a eficácia dos instrumentos usuais de controle. Na prática, as despesas tributárias são representadas pela receita “não arrecadada” em decorrência da crescente utilização dos tributos como instrumento mais geral da política econômica. Estimativas parciais do montante dessas “despesas” indicam que o efeito inibidor que elas exercem sobre as possibilidades de ampliação dos gastos sociais do Estado é muito mais importante do que o que tem sido atribuído ao alegado desvio de *superavits* fiscais. Além disso, elas diminuem receitas próprias e transferidas de estados e municípios, uma vez que o governo federal tem exclusividade decisória sobre esta matéria, afetando a base tributária dos fundos de participação e as receitas oriundas do ICM.

4 — A revisão do processo orçamentário

Na versão atual, o Orçamento da União inclui: *a*) gastos realizados por órgãos da administração direta; *b*) transferências intergovernamentais (para estados e municípios); *c*) transferências intragovernamentais (para órgãos da administração indireta federal); e *d*) transferências para o orçamento monetário (recente). Assume, portanto, uma função cada vez mais próxima de um orçamento de transferências, como fruto da acentuada concentração da receita tributária e da excessiva fragmentação institucional.

Enquanto houve uma preocupação em incluir a maior parte das receitas fiscais no orçamento, a descentralização administrativa dele retirava as unidades de gastos, desequilibrando os dois pratos da balança. O contrapeso, cada vez mais saliente, passava a ser representado pelo volume de transferências. De início, o controle sobre essas transferências era insignificante, uma vez que a maior parte das receitas tributárias das autarquias e fundações (com exceção da previdência social) era automaticamente repassada aos respectivos orçamentos. O trânsito desses recursos pelo Orçamento da União não passava, portanto, de um simples registro contábil. A progressiva desvinculação (com a criação do FND, por exemplo) alterou esse quadro, na medida em que a participação de cada órgão deixou de ser fruto de regras preestabelecidas, submetendo-os à competição por recursos incluídos no bolo geral. Se a autonomia financeira é um atributo importante para a autonomia jurídica e para a livre disposição dos recursos, as modificações nas regras do jogo eliminaram um dos incentivos importantes à descentralização e igualaram as instituições públicas, não obstante a diversidade de estatutos jurídicos.

A opção adotada para contornar a perda de substância do Orçamento da União — consolidar os demais orçamentos no chamado Orçamento SEST

— poderia ser, em princípio, considerada uma medida positiva para enfrentar uma situação de emergência, que exige um maior controle administrativo sobre o dispêndio público. A própria experiência da SEST indica, no entanto, as dificuldades decorrentes do tratamento uniforme de organizações heterogêneas. Um problema, já amplamente debatido, é a atribuição de idêntico significado a desequilíbrios financeiros apresentados por empresas estatais ou por organizações burocráticas. Outro problema é a tendência à padronização de critérios para elaboração dos orçamentos e acompanhamento da execução orçamentária, o que conduziria ao progressivo enquadramento das empresas públicas num figurino orçamentário inadequado às características da organização.

A redefinição do conteúdo dos vários orçamentos seria um primeiro passo no sentido da correção de alguns dos problemas apontados. Trata-se, em primeiro lugar, de tornar mais abrangente o Orçamento da União, incorporando a ele as instituições da administração indireta que não têm caráter empresarial e que estão indevidamente incluídas no Orçamento SEST. Numa reforma mais profunda, o Orçamento da União passaria a ser constituído das seguintes partes:

- a) o orçamento de gastos da administração direta;
- b) o orçamento dos órgãos autônomos (autarquias e fundações); e
- c) o orçamento de subsídios e “despesas tributárias”, incluindo os subsídios à produção e ao consumo (parcialmente incluídos, hoje, no orçamento monetário) e a estimativa das vantagens concedidas através das várias modalidades de benefícios fiscais.

A redefinição do conteúdo dos orçamentos irá exigir, também, uma reavaliação dos critérios utilizados para a classificação das contas governamentais. As grandes categorias de receitas e despesas (correntes e de capital) previstas no sistema orçamentário são insuficientes do ponto de vista analítico e induzem, com frequência, a erros de julgamento. Propõe-se aqui a adoção de outro critério: elaboração de um orçamento de expansão e de um orçamento de manutenção. Este último incluiria os gastos (e recursos) necessários à manutenção das atividades existentes, nos níveis correspondentes à capacidade produtiva instalada. O orçamento de expansão, por outro lado, deveria abranger a previsão de recursos necessários à ampliação do atendimento, tanto os referentes a investimentos quanto os acréscimos correspondentes nas necessidades de manutenção. Essa distinção é importante para a correta interpretação dos desequilíbrios financeiros. Desequilíbrios provocados por programas de expansão não têm, obviamente, o mesmo significado que aqueles decorrentes da indisponibilidade de receitas ordinárias para cobrir as despesas operacionais. Especialmente no que se refere às empresas estatais, o *deficit* de recursos decorrente de planos de expansão não configura uma situação “anormal”, uma vez que essa é a regra geral aplicada ao mundo empresarial.

5 — A reforma institucional e os mecanismos de controle

Além da revisão orçamentária, o momento é também propício a modificações na estrutura administrativa. Se o modelo preconizado pela Reforma de 1967 buscava ajustar a máquina governamental a uma estratégia de desenvolvimento voltada para o crescimento rápido, a inversão de expectativas recomenda uma mudança de atitude. A ênfase no atendimento das necessidades básicas da população menos favorecida implica o fortalecimento da administração direta. A transferência para a administração indireta de boa parte da responsabilidade por programas sociais nas áreas de saúde, nutrição e educação não favoreceu os propósitos de equidade na repartição dos benefícios dos gastos públicos.

A apreciação individual de cada caso deverá indicar um bom número de autarquias, fundações e, até mesmo, empresas públicas cuja permanência nessas categorias não mais se justifica, uma vez que já se teriam esgotado os motivos originais para sua constituição. Além disso, será importante reavaliar os critérios utilizados nas escolhas referentes à forma organizacional adotada para a execução de distintas atividades públicas.

O que diferencia uma empresa pública de uma sociedade de economia mista? E uma autarquia de uma fundação? Segundo as definições contidas no Decreto-Lei n.º 200/67:

a) Autarquias — serviços autônomos com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, criadas por lei para executar atividades típicas da administração pública que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão financeira descentralizada.

b) Empresas públicas — entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União ou de suas entidades da administração indireta, criadas por lei para desempenhar atividades de natureza empresarial que o governo seja levado a exercer, por motivos de conveniência ou contingência administrativa, podendo tal entidade revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito. Equiparam-se às empresas públicas, para os efeitos da Lei da Reforma Administrativa, as fundações instituídas em virtude de lei federal e de cujos recursos participe a União, quaisquer que sejam suas finalidades.

c) Sociedades de economia mista — entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, criadas por lei para o exercício de atividade de natureza mercantil, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam, em sua maioria, à União ou à entidade da administração indireta.

Como não há uma referência explícita à natureza da atribuição, busca-se o estatuto jurídico que garanta maior autonomia, o que contribui para uma perda de identidade institucional. Atividades auxiliares da administração, como processamento de dados, serviços gráficos, estudos e

pesquisas, organizam-se sob a forma de empresas públicas. Serviços públicos urbanos, tradicionalmente a cargo da administração direta local, passam à responsabilidade de sociedades de economia mista. Autarquias e fundações distinguem-se mais pela época de criação do que pela natureza das atividades.

Cabe notar que a Reforma Administrativa de 1967 previa um completo sistema de controle da administração pública, baseado na supervisão ministerial e na integração dos ministérios ao sistema nacional de planejamento. Nesse sistema, os colegiados deveriam fornecer suporte à supervisão ministerial, intermediando os interesses públicos e privados envolvidos em uma determinada política. A Lei da Reforma Administrativa desce a detalhes quanto a medidas para o exercício da supervisão ministerial, como, por exemplo: indicação pelo ministro de Estado dos candidatos a postos diretivos nas sociedades de economia mista e empresas públicas a ele subordinadas; designação, pelo ministro, dos representantes do governo federal nas assembleias-gerais e conselhos de administração e controle; aprovação de contas, relatórios e balanços diretamente ou através de seus representantes. Além desses e de outros mecanismos de controle administrativo, o sistema prevê a possibilidade de o Congresso solicitar, a qualquer momento, através do ministro responsável, as informações que julgar necessárias ao acompanhamento das atividades das empresas estatais [ver Wahrlich (1980)].

O fracasso da supervisão ministerial tem sido atribuído a diversos fatores, entre eles a melhor capacidade técnica das empresas em relação aos órgãos encarregados de sua supervisão. Nesse caso, a incapacidade de avaliar o mérito da atuação voltou o controle para aspectos puramente formais, esvaziando as dimensões econômicas e políticas do processo. Além disso, o formalismo do sistema deixou de lado uma recomendação da maior importância para o funcionamento do mecanismo de supervisão ministerial: a de os ministros da área serem responsáveis pela nomeação (e demissão) dos dirigentes das empresas a eles vinculadas.

O enfoque administrativo não aborda uma questão fundamental na análise dos problemas de controle: a inserção das empresas públicas no espaço político que delimita os interesses envolvidos em uma determinada política governamental. A fragmentação institucional do Estado brasileiro esvaziou o núcleo central do governo, multiplicando as esferas de decisão e os canais de acesso dos distintos interesses privados a decisões de política. A autonomia de agências da administração indireta explicar-se-ia, portanto, pelo maior comando que elas exercem sobre os recursos mobilizados para a implementação da política — principalmente os de natureza financeira.

A existência de várias arenas decisórias dificulta o controle governamental. Do lado do setor público, a visão que cada agente tem do todo é parcial e incompleta, pela falta de transparência do processo decisório. Do lado dos interesses privados, a possibilidade de recorrer a instâncias diversas pode aumentar suas chances de obter maiores vantagens na nego-

ciação.⁵ Até o início da década de 80, principalmente a partir dos anos do milagre, algumas empresas estatais puderam privatizar suas ações, demonstrando o espectro de possibilidades de relações intra-aparelhos do Estado.

Forma-se, cada vez mais, na sociedade brasileira, a convicção de que o controle da expansão do Estado depende mais do funcionamento das instituições políticas — que num regime democrático garantem a adequada representação de interesses — do que de reformas de cunho puramente administrativo. É preciso aumentar a transparência das políticas públicas, desobstruir os canais de participação da sociedade nas decisões de interesse coletivo e assegurar maior equidade na representação dos distintos interesses no processo decisório. A própria adesão maior ou menor de empresas estatais a razões de Estado monolíticas depende de uma concepção política e de política industrial. A comparação internacional ilustra este tema, através de opções diversas assumidas por distintos Estados nacionais [ver Dain (1980)].

Uma reforma institucional que busque uma relação mais nítida entre o estatuto jurídico e a natureza das atribuições exercidas pelas distintas organizações públicas constitui um passo importante para a desejada transparência dos gastos públicos. Os princípios a serem observados nas decisões sobre a forma organizacional seriam a origem do financiamento e a natureza das atribuições. Enquanto o financiamento compulsório caracteriza as atribuições coletivas, a contribuição direta do usuário (ou consumidor) estabelece uma referência importante para a organização empresarial. Quanto à natureza das atribuições, o caráter social do empreendimento deve ter um papel decisivo na escolha do tipo de organização.

O atual universo das sociedades de economia mista inclui um grande número de empresas voltadas para a produção de serviços urbanos que se relacionam com o atendimento de necessidades básicas da população e que, tradicionalmente, são de responsabilidade do poder público local: água e esgoto, iluminação pública e transportes coletivos, por exemplo. Em tese, essas empresas ajustam-se mais ao conceito de empresas públicas do que ao de sociedades de economia mista. Esta segunda categoria deveria ser reservada a atividades públicas diretamente relacionadas com o setor produtivo da economia, correspondendo ao que é algumas vezes definido como setor produtivo estatal. Tal distinção permitiria estabelecer normas operacionais diferentes, tendo em vista um melhor funcionamento dos instrumentos de controle. As normas estabelecidas pela Lei das Sociedades Anônimas continuariam regendo o funcionamento das empresas do setor produtivo estatal, enquanto a prestação de serviços seria enquadrada no estatuto das empresas públicas, que deveria ser reexaminado no sentido de permitir uma adequada representação da comunidade nos colegiados que controlam a gestão da empresa.

⁵ Este argumento é melhor desenvolvido em Rezende (1983).

O novo orçamento das estatais, expurgado das instituições que não exercem atividade empresarial, passaria a ser composto por dois subconjuntos: o orçamento das empresas públicas e o orçamento das sociedades de economia mista. Os critérios básicos para enquadramento deveriam contemplar o conteúdo público do bem produzido, a difusão espacial dos benefícios, a escala eficiente de produção e as interligações com o setor produtivo. As empresas públicas deveriam abranger a prestação de serviços à população, de interesse coletivo, benefícios localizados e produção divisível, reservando-se o Estatuto das Sociedades Anônimas a empresas que se relacionam diretamente com o setor produtivo.

A distinção anterior é importante do ponto de vista da proposta de uma melhor definição de responsabilidades entre os três níveis de governo. A produção de serviços urbanos por empresas públicas poderia ser integralmente assumida por governos locais, eliminando-se a centralização que hoje se verifica do ponto de vista da definição de prioridades, normas gerais de operação, política tarifária e mecanismos de controle.⁶ A descentralização do processo decisório permitiria uma melhor adaptação das políticas específicas à heterogeneidade de interesses regionais e uma maior representação da comunidade — inclusive um numeroso contingente de não-consumidores — em decisões relevantes para a qualidade de vida da população urbana.

Quanto às sociedades de economia mista, que reuniriam principalmente as grandes empresas estatais do setor produtivo dos ramos de energia, transportes, comunicações, mineração e transformação industrial, o problema não é a centralização do controle, mas sim a necessidade de exercer o controle em consonância com a política industrial, se e quando existente, e a política macroeconômica como um todo. No Brasil, a concepção do caráter estatal destas empresas usualmente se associa a uma participação majoritária de capital público. Outras experiências, como, por exemplo, o caso francês, ilustram a possibilidade de indução de ações de interesse nacional para empresas com participação minoritária do Estado. Neste caso, outros instrumentos, como o suprimento estável de recursos de financiamento de longo prazo, alguma participação acionária e contratos entre Estado e empresas (estatais e privadas), têm substituído a modalidade de influência (relativa, como se viu) da participação acionária majoritária. Nestes contratos, fixam-se metas de investimento e operação corrente, e a adesão às prioridades gerais tem sido relativamente alcançada por meio de incentivos fiscais, creditícios e de reserva de mercado, os quais, em conjunto, amplificam as possibilidades de controle nas suas formas mais convencionais [ver Dain (1980)].

Como foi visto, a redefinição do conteúdo dos vários orçamentos é um passo importante para os propósitos de se obter um maior controle político

⁶ Referimo-nos, aqui, aos serviços públicos que afetam o cotidiano do cidadão e que têm escala nitidamente local ou metropolitana, como os já citados exemplos de transporte coletivo, água e esgoto e iluminação pública.

sobre os gastos públicos. A participação da sociedade, por diversos canais de representação, que incluem o Legislativo, está na direta proporção da transparência destes orçamentos, a qual supõe a clarificação conceitual e a realocação dos gastos e suas possibilidades de financiamento.

As sugestões aqui formuladas vão frontalmente contra as várias versões da "unicidade" orçamentária, que insistem na consolidação de orçamentos claramente heterogêneos, no que diz respeito à sua natureza conceitual, a seus usos e a suas estruturas de financiamento. A simples consolidação dos orçamentos, a partir das categorias hoje existentes, e o gesto apenas ritual de sua apresentação ao Congresso não substituem o trabalho de reorganização das contas públicas tomando como critério básico justamente as várias manifestações de sua heterogeneidade, impeditivas à consolidação insinuada. Nesta perspectiva, a unicidade orçamentária traria mais sombra aos já obscuros caminhos do gasto público, dificultando ainda mais sua avaliação.

Bibliografia

- CAIDEN, Naomi, e WILDAWSKY, Aaron. *Planning and budgeting in poor countries*. New York, John Wiley & Sons, 1974.
- CRUZ, Paulo Davidoff. *Dívida externa, política econômica e padrões de financiamento: a experiência brasileira nos anos setenta*. Tese de Doutorado. Campinas, Unicamp, maio 1984.
- DAIN, Sulamis. *Empresa estatal e capitalismo contemporâneo: uma análise comparada*. Tese de Doutorado. Campinas, Unicamp, 1980.
- . Como não fazer política fiscal. *Revista de Economia Política*, out./dez. 1983.
- FERREIRA, E. F. Administração da dívida pública e a política monetária no Brasil. In: *Política monetária e dívida pública*. Rio de Janeiro, IBMEC, 1974.
- FGV. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, 39 (2), fev. 1985.
- LONGO, Carlos A. Em defesa de um imposto de renda abrangente. *Estudos Econômicos*, São Paulo, 1984.
- REZENDE, Fernando. El crecimiento (descontrolado) de la intervención gubernamental en la economía brasileña. *Estudios Sociales*, Ano X (38), 1983.

VON DOELLINGER, Carlos. Estatização, *deficit* público e suas implicações. In: CASTRO, Paulo Rabello de, ed. *A crise do "bom patrão"*. Rio de Janeiro, CEDES/APEC, 1982.

WAHRLICH, Beatriz. Controle político das empresas estatais federais no Brasil — uma contribuição ao seu estudo. *Revista de Administração Pública*, 14 (2), abr./jun. 1980.

WERNECK, Rogério. Estrangulamento externo e investimento público. In: *Dívida externa, recessão e ajuste estrutural*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982.

(Originais recebidos em setembro de 1984. Revisos em abril de 1985.)

