



Dinheiro tinha, faltou usar melhor

Síntese: *A aprovação da PEC do teto reacendeu o debate sobre os gastos públicos no país. Opositores da nova regra alegam que vai faltar dinheiro para atender a população. Não é isso que a execução orçamentária dos últimos 13 anos mostra. A cada fim de exercício, sempre sobrou recurso no caixa do Tesouro nacional – e muito. É dinheiro que estava disponível e não foi usado para melhor atender a população. Nos investimentos, 30% não foram usados, sendo transporte e saúde as maiores vítimas. No câmputo geral, o desperdício somou R\$ 725 bilhões. Em 2016, a execução melhorou bastante, num sinal de que mau desempenho orçamentário foi marca típica dos governos petistas.*

A aprovação da chamada PEC do teto, no fim de 2016, trouxe para o centro das discussões a capacidade de o Estado brasileiro continuar aumentando seus gastos para ampliar a oferta e melhorar a qualidade dos serviços públicos à disposição da sociedade. Tal como é hoje, o orçamento poderá tornar-se em breve inteiramente comprometido com despesas obrigatórias, dispêndios incontornáveis e crescentes como o pagamento de salários, aposentadorias e pensões e encargos financeiros associados à renovação e rolagem da dívida do país. Os investimentos públicos tenderiam a desaparecer.

A restauração de parâmetros de disciplina fiscal decorrentes da emenda constitucional foi suficiente para detonar um rosário de críticas por parte da nova oposição. A alegação frequente entre porta-vozes do PT e seus satélites é de que vai faltar dinheiro para atender bem a população, em especial nas áreas da saúde e da educação. Mas a tese, reverberada por militantes e desavisados, carece de suporte na realidade. Um exame mais minucioso da execução orçamentária ao longo dos 13 anos de governo do PT mostra que, ano após ano, sobraram recursos – muitos recursos – no caixa do Tesouro. Ou seja, dinheiro tinha, e vai continuar tendo. O que faltou mesmo foi gestão eficiente do orçamento federal.

Neste estudo, analisamos a execução do Orçamento Geral da União (OGU) ano a ano desde 2003. A conclusão é que nunca nos anos de gestão de Lula e Dilma Rousseff os recursos públicos federais disponíveis foram integralmente aplicados em ações e obras em benefício da população. O mau planejamento ora vitimou gastos, ora derrapou na estimativa de receitas. Há, como era de se esperar, diferença considerável entre o comportamento de despesas obrigatórias – bem mais balanceado – e o das discricionárias, em particular os investimentos públicos. Mas sempre sobrou dinheiro.

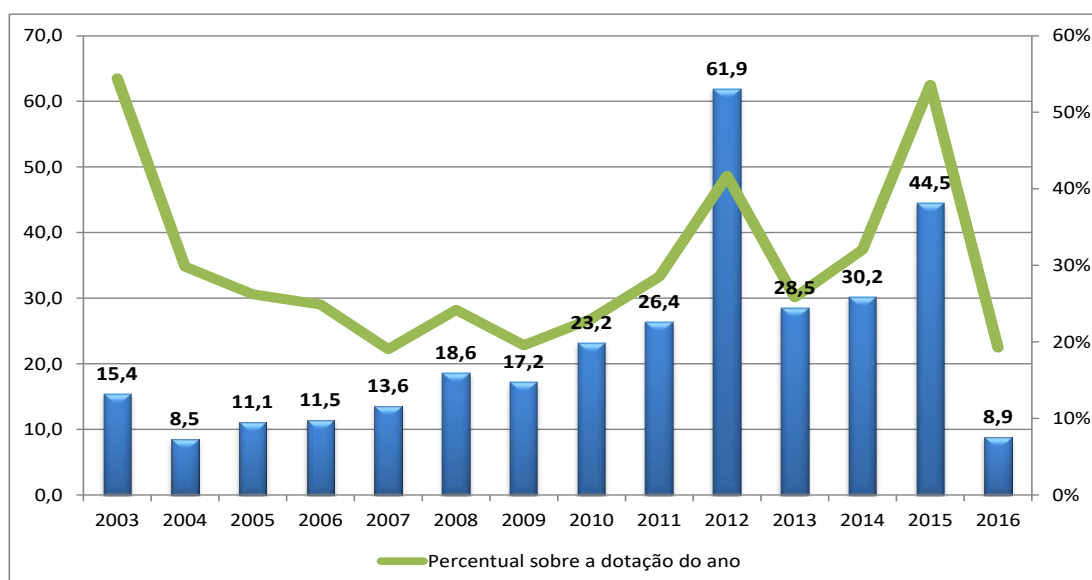
As despesas obrigatórias, por óbvio, costumam ter execução alta. Afinal, muitas têm vinculações legais, obedecem a dispositivos constitucionais e sua maior parte destina-se a pagar salários, benefícios e dívida – são, portanto, compulsórios. Mas a situação é bem distinta em relação aos gastos discricionários, aqueles em que o governo de turno define onde, quando e como alocar o dinheiro recolhido da sociedade em forma de tributos. Neste caso, o padrão corrente é o desperdício reiterado de recursos públicos. As maiores vítimas são os investimentos.

Investimento sempre baixo

De 2003 a 2016, a rubrica de investimentos (tecnicamente, o Grupo de Natureza de Despesa 4 do OGU) dispôs de R\$ 1,057 trilhão, em valores atualizados pelo IPCA. Deste total, apenas R\$ 738 bilhões foram empenhados. Isto significa que 30,2% dos recursos postos à disposição do governo federal para aplicar em obras, novas instalações e compra de equipamentos simplesmente se perderam: em termos absolutos, quase R\$ 320 bilhões foram desperdiçados. O valor seria suficiente para custear a Bolsa Família durante dez anos.

Neste estudo, desperdício é definido como a diferença entre os valores da dotação orçamentária autorizada pelo Congresso e os valores empenhados no OGU. A dotação expressa o montante que o governo pode gastar em determinado ano fiscal, baseado na previsão de receitas e despesas. O empenho é a garantia de que o compromisso assumido, seja numa obra ou numa contratação de pessoal, será honrado – no próprio exercício fiscal em curso ou em anos posteriores, neste caso por meio de recursos inscritos como restos a pagar.

Desperdício de investimentos* (em R\$ bilhões)



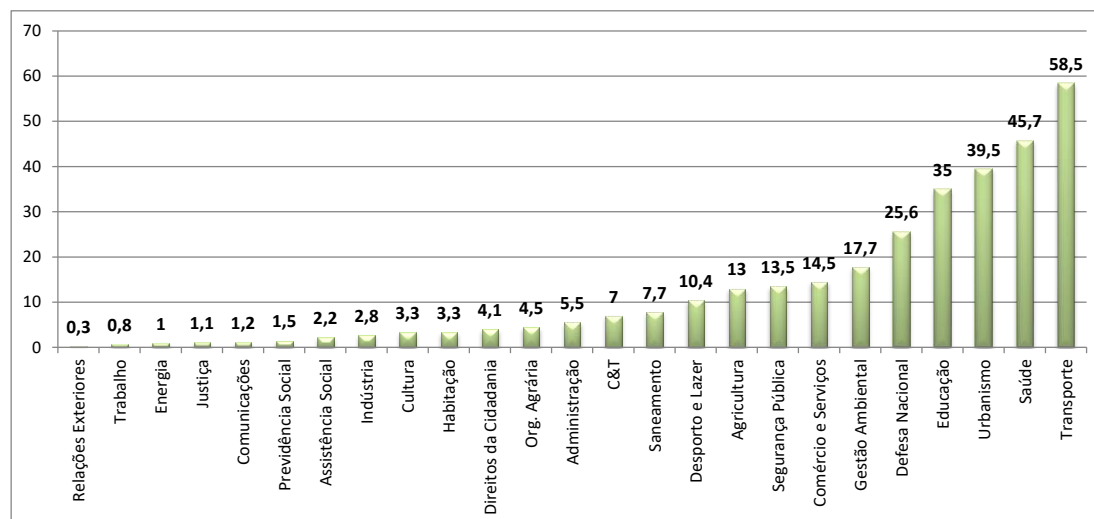
Fonte: Siafi. *Refere-se a valores disponíveis para investimentos na dotação do OGU de cada ano e que não foram sequer empenhados, corrigidos pelo IPCA (dez/2016)

As diferenças gritantes entre os montantes autorizados e o total empenhado indicam que o governo petista não teve capacidade para executar, usar, aplicar, investir o dinheiro que poderia. Ou seja, recursos que estavam orçamentariamente disponíveis para servir ao público, não o foram, perderam-se. Áreas cruciais para o bem-estar dos brasileiros tiveram índices de desperdício muito acima da média. Na saúde, 40,8% dos R\$ 112 bilhões reservados para investimento não foram aplicados nestes 13 anos. Dono da maior dotação, transporte viu perderem-se R\$ 58 bilhões, ou 23,6% da sua dotação.

Importante ressaltar que a presente análise restringe-se apenas a funções relacionadas às atividades-fim do Executivo. Do universo abarcado pelo OGU, foram desconsiderados os gastos com as seguintes funções: Legislativa, Judiciária, Encargos Especiais e Reserva de Contingência. Referem-se a despesas com os demais poderes, com rolagem e renovação de dívida e valores orçamentários relacionados a contingenciamentos diversos, recursos esterilizados e reservados, em geral, para engordar resultados fiscais. Com esta abordagem, contemplam-se somente áreas que afetam diretamente o dia a dia da população e mede-se com maior acuidade o desempenho dos governantes em termos de execução do orçamento que lhes cabe realizar.

Neste recorte, os dois piores anos foram 2003, quando 54,4% do dinheiro disponibilizado no OGU para investimento não foi utilizado, e 2015, último com gestão integral das contas públicas por parte da ex-presidente Dilma Rousseff, quando o percentual voltou a disparar e alcançou 53,6%, sempre já considerada a inflação do período. Já 2016 marca uma inflexão significativa na execução orçamentária e o desperdício de recursos públicos para investimentos retrocede a apenas 19,3% da dotação total, percentual que, no período analisado, só não é inferior ao de 2007.

Desperdício de investimentos, por área* (em R\$ bilhões, 2003-2016)



Fonte: Siafi. *Refere-se a valores disponíveis para investimentos na dotação do OGU de cada ano e que não foram sequer empenhados, corrigidos pelo IPCA (dez/2016)

Perdas ainda maiores

Estas são conclusões, contudo, ainda muito conservadoras, cuidadosas, porque tomam por base os valores inscritos no OGU como empenho, ou seja, que cumpriram apenas a primeira etapa de execução no processo de contabilidade pública. É a fase em que os recursos são reservados para fazer frente a compromissos consignados no orçamento, equivalem a uma garantia de quitação futura – quando exatamente, dada a lerdad dinâmica que a execução orçamentária adquiriu no país nos últimos anos, não se sabe, havendo casos em que os pagamentos são até cancelados.

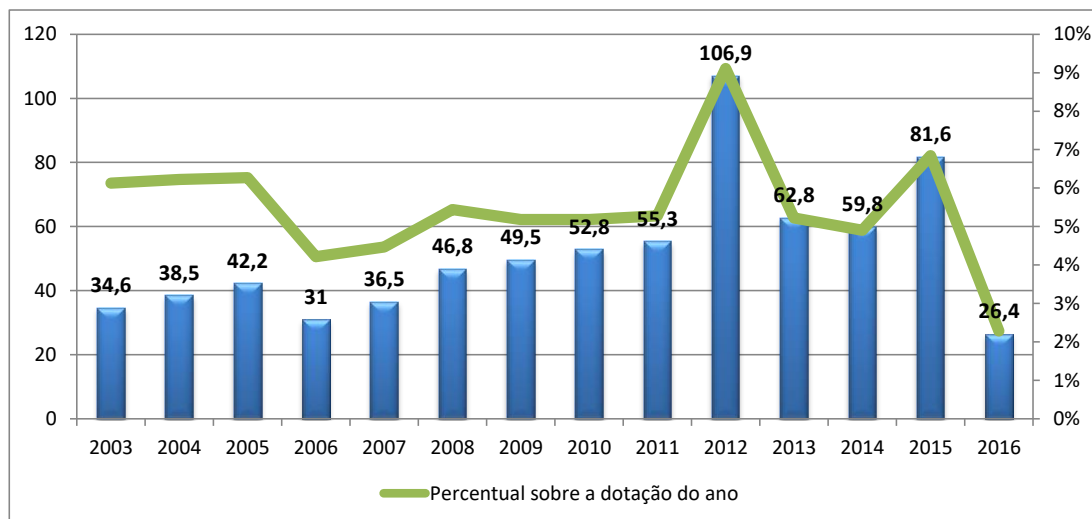
Se o parâmetro analisado for o valor efetivamente desembolsado (tecnicamente, pago) no ano pelo governo, a execução orçamentária despenca ainda mais e o volume de recursos para investimentos desperdiçado nos últimos 13 anos multiplica-se. Do R\$ 1,057 trilhão disponível entre 2003 e 2016, somente R\$ 238 bilhões foram efetivamente pagos em seus respectivos exercícios. Ou seja, por este critério, sobraram nos cofres dos governos Lula e Dilma R\$ 819 bilhões, ou 77,5% do que estava reservado para investir de acordo com o aprovado pelo Congresso.

Na prática, o montante efetivamente investido no exercício acaba sendo sempre maior do que o valor informado como pago porque também inclui desembolsos para quitar os chamados restos a pagar – despesas de anos anteriores só então honradas pelo Tesouro. Mas é sempre menor que o empenhado. Isto posta, é líquido e certo que os governos petistas desperdiçaram pelo menos 30,2% do dinheiro de que dispunham no OGU para investimentos entre 2003 e 2016. Entende-se, desta maneira, por que os serviços públicos pioraram com Lula e Dilma e por que nossa infraestrutura se depauperou tanto nos últimos anos.

Sobra também no cômputo total

O desperdício também ocorre quando se consideram os gastos totais, ainda que em proporção bem mais modesta. De 2003 a 2016, R\$ 13,2 trilhões foram colocados à disposição do governo federal no OGU para atender as atividades-fim do Executivo, em valores corrigidos pelo IPCA. Deste montante, 94,5% foram efetivamente utilizados. Mesmo percentual tão elevado ainda significa que R\$ 405 bilhões deixaram de ser aplicados no pagamento de despesas não classificadas como investimentos. Neste quesito, o pior desempenho é o de 2012, com 9% de desperdício.

Total de desperdício* (em R\$ bilhões)



Fonte: Siafi. *Refere-se a valores totais disponíveis na dotação do OGU de cada ano e que não foram sequer empenhados, corrigidos pelo IPCA (dez/2016)

Por áreas (tecnicamente, funções), as piores médias de execução ficam com esporte e lazer (40% de recursos totais desperdiçados) e urbanismo (37%). Em termos absolutos, a educação deixou de usar R\$ 81 bilhões ao longo dos 13 anos, logo acima de transporte (R\$ 77,4 bilhões) e saúde (R\$ 76,8 bilhões) e abaixo de agricultura (R\$ 96,3 bilhões). Como era de se esperar, praticamente todo o orçamento da Previdência foi executado (99,7%), assim como o da assistência social (98%).

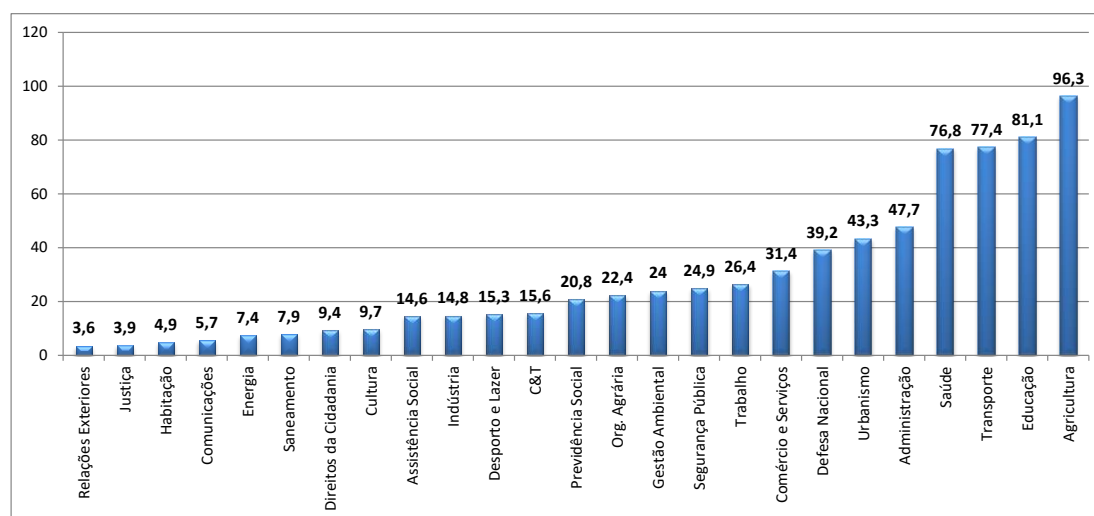
Indicação de que o mau desempenho orçamentário foi marca típica dos governos petistas, a execução melhorou bastante no ano passado, quando o presidente Michel Temer comandou o país por sete meses e meio. Dos R\$ 1,15 trilhão destinados como dotação total para as atividades-fim do Executivo, apenas 2,3% não foram usados, no melhor resultado da série iniciada em 2003. Já o resultado dos investimentos, mesmo ainda não satisfatório, só não foi melhor que o de 2007, com 80,7% aplicados – ante 69,8% na média de todo o período analisado. É claro sinal de que trabalha-se atualmente para resolver de fato um problema que durante anos foi postergado pelas gestões Lula e Dilma, do que a aprovação da PEC é o exemplo mais evidente.

Melhora à vista

Com o teto imposto aos gastos do governo federal por meio da emenda constitucional, que deverá vigorar pelos próximos 20 anos, as despesas públicas federais ficarão agora limitadas à variação da inflação no ano anterior. Passa, portanto, a valer a mais básica regra: o governo só pode gastar dentro das suas possibilidades, sem estourar as contas como se o céu fosse o limite. Busca-se evitar o descontrole fiscal que marcou as gestões petistas e o comprometimento ainda maior de recursos públicos sem que haja receitas suficientes para sustentá-lo. Persegue-se, em suma, um orçamento mais realista, que efetivamente sirva à sociedade brasileira.

O presente estudo ressalta, mais uma vez, o desequilíbrio que vem se tornando norma no orçamento público do país nos anos mais recentes. Cada vez mais, gastos com pessoal, aposentadorias e pensões, que tendem a continuar crescendo de forma vegetativa, ocupam mais espaço. O resultado é que, paulatinamente, a capacidade de investimento do Estado brasileiro reduz-se, e, se nada fosse feito, tenderia a zero. A situação agravou-se com o inchaço da máquina, a concessão desmesurada de aumentos salariais e a não realização de reformas estruturais, como a da Previdência. Das conclusões, depreende-se que, caso tivessem conseguido executar os orçamentos a contento, os governos petistas teriam produzido rombos ainda maiores nas contas públicas – que já acumulam três anos consecutivos de déficits fiscais. É mais um sinal da má capacidade de planejamento e execução das gestões Lula e Dilma.

Total de desperdício, por área* (em R\$ bilhões, 2003-2016)



Fonte: Siafi. *Refere-se a valores totais disponíveis na dotação do OGU de cada ano e que não foram sequer empenhados, corrigidos pelo IPCA (dez/2016)

A análise cuidadosa da execução dos orçamentos do país ao longo dos 13 anos de gestão petista revela que é possível fazer mais com os recursos já disponíveis. O Estado precisa caber no tamanho dos encargos que impõe aos contribuintes na forma de tributos. A aprovação da emenda do teto tende a criar uma nova cultura na gestão pública nacional, depois que os governos do PT se dedicaram com afinco a implodir preceitos de disciplina fiscal tão arduamente alicerçados no passado. Basta trabalhar melhor, com mais eficiência e respeito ao interesse público que o cidadão vai ser mais bem atendido.



“Brasil Real - Cartas de Conjuntura ITV” é uma publicação mensal do Instituto Teotônio Vilela.