



Os restos a pagar e a ficção orçamentária

Síntese: Manipular e burlar o orçamento público tornou-se método de gestão no país nos últimos anos. Uma das formas de fazer isso é empurrar o pagamento das despesas discricionárias, em especial os investimentos, para os anos seguintes, fabricando resultados fiscais artificiais. Desde o início da era petista, os chamados restos a pagar explodiram, até chegar ao recorde de R\$ 228 bilhões em 2015. Estas manobras estão na raiz do processo de impeachment de Dilma Rousseff. É imperativo que o novo governo restaure a credibilidade do Orçamento da União, como forma de assegurar que o dinheiro recolhido dos contribuintes está sendo bem empregado.

O equilíbrio orçamentário é condição essencial para a boa administração pública. Governos responsáveis são capazes de propor orçamentos com previsões de receitas e despesas relativamente precisas, de forma a promover as ações e os serviços prestados pelo Estado da melhor maneira. É também por meio dos orçamentos públicos que o cidadão pode averiguar a boa aplicação dos tributos que paga. Infelizmente, os últimos anos foram pródigos no avesso disso: a responsabilidade, o rigor e a transparência no trato do dinheiro público, e que, portanto, deve servir a todos os brasileiros, tornaram-se letra morta nos governos do PT.

O Orçamento Geral da União (OGU) é o coração da máquina pública federal, mas foi desmoralizado sob a gerência petista. Além da escalada dos gastos, que está levando o país a registrar cinco anos seguidos de rombos nas contas públicas, atualmente os compromissos do governo são tocados com verdadeiros orçamentos paralelos, que recebem o nome de restos a pagar (RPs). Não são raros casos de despesas autorizadas e executadas há anos e até hoje não quitadas. O documento que deve orientar a aplicação dos recursos públicos tornou-se peça de ficção.

Os RPs são compromissos assumidos pelo governo para serem honrados em determinado ano, mas que foram empurrados para anos seguintes. Utilizados com parcimônia, permitem certa flexibilidade na gestão dos gastos. Mas não foi o que aconteceu na era petista. Em excesso, passaram a caracterizar a burla ao melhor aproveitamento dos recursos públicos e um desrespeito à vontade da população, expressa na clara definição de despesas e receitas por parte dos governos e na sua aprovação pelo Congresso.

Padrão petista

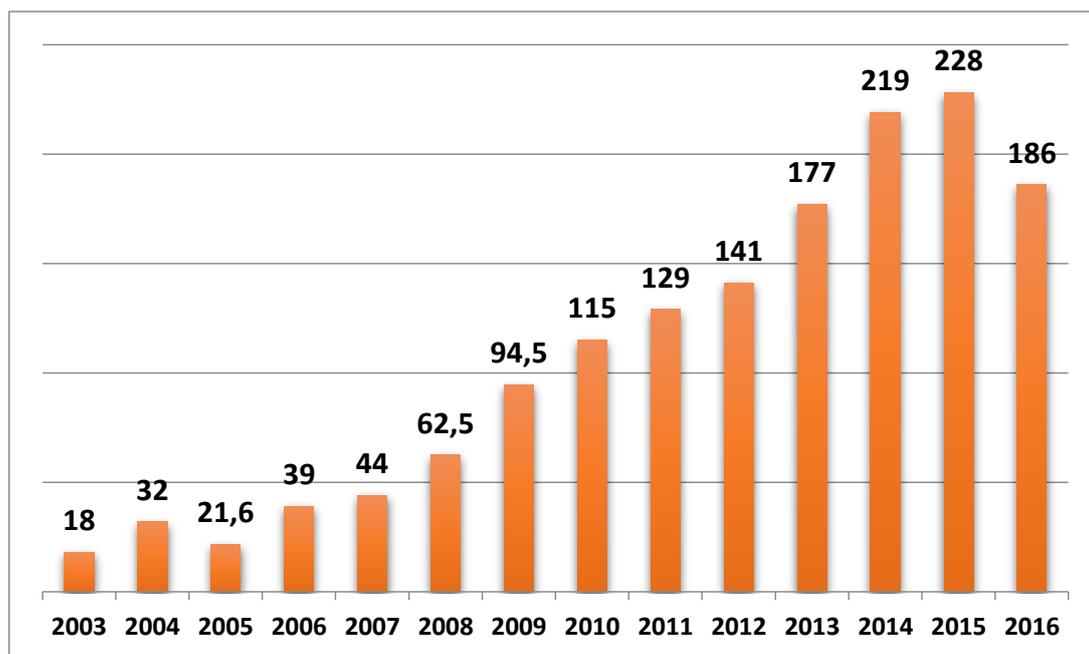
Ao tomar posse em 2011, Dilma Rousseff já havia herdado um valor bastante alto de restos a pagar: R\$ 129 bilhões, de acordo com o Siafi. Com sua fama de gerentona, esperava-se que esse montante fosse diminuído paulatinamente, o que demonstraria rigor na gestão do dinheiro público. Ocorreu exatamente o contrário. Cinco anos depois, em 2015, o valor recuou para R\$ 228 bilhões – crescimento de 78%. No orçamento em vigor, o valor baixou para R\$ 186 bilhões, quantia ainda extraordinária, uma vez que representa cerca de 6% das despesas previstas para o exercício.

A explosão dos restos a pagar, transformando-os em verdadeiros orçamentos paralelos, começou com a ascensão do PT ao poder federal, em 2003. Basta lembrar que o presidente Fernando Henrique Cardoso deixou para Luiz Inácio

Lula da Silva apenas R\$ 18 bilhões em despesas em atraso, ou seja, em RPs. A partir daí, começou a escalada que desestruturou o controle da execução orçamentária no país e abriu brechas para trapagens fiscais que estão desaguando agora no impeachment da presidente afastada.

Atualmente, mais de 90% do OGU é comprometido com gastos obrigatórios, que não podem deixar de receber verbas e de executá-las, como são os casos da Previdência Social, da assistência social, do pagamento de salários e das despesas vinculadas de saúde e educação. Com isso, sobra para os governos apenas uma pequena parcela sobre a qual podem agir discricionariamente. Neste grupo, o mais relevante são os investimentos.

Restos a pagar – inscritos e reinscritos (em R\$ bilhões)



Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi)

A estreita margem de atuação acaba levando os gestores dos orçamentos públicos a optarem por postergar o pagamento dos investimentos, manipulando os resultados fiscais. Como consequência, as contas públicas do país passam a conviver com verdadeiros orçamentos paralelos de investimentos, enfiados nos restos a pagar. As contas em atraso são bem maiores que os valores do orçamento do exercício em curso: atualmente, para cada R\$ 1 destinado pela União para investimento neste ano de 2016, há R\$ 1,60 de restos a pagar.

Em alguns ministérios, a situação é ainda mais extrema. Na rubrica de investimentos do Ministério do Turismo, por exemplo, a proporção chega a seis – ou seja, há seis vezes mais recursos inscritos como RPs do que no OGU de 2016 da pasta. Em seguida aparece o Ministério das Cidades, com proporção de 4,4: a pasta conta com R\$ 3,5 bilhões para investir ao longo deste ano e outros R\$ 15,5 bilhões de contas em atraso, o maior valor absoluto de restos a pagar em toda a Esplanada.

Contabilidade criativa

Os restos a pagar foram intensamente utilizados pelo governo petista para maquiar resultados fiscais nos últimos anos. A manobra consistiu em empurrar para anos posteriores os pagamentos de compromissos orçamentários, fabricando superávits artificiais, como aconteceu em 2012 e 2013, ano em que o valor de despesas referentes a obras e ações já realizadas, mas não pagas, somou R\$ 26 bilhões.

Em 2014, nem este estratagema livrou o governo central de registrar déficit, que chegou a R\$ 17 bilhões, mas poderia ter sido engordado em mais R\$ 34 bilhões referentes a restos a pagar já processados e não quitados. Já no ano passado, o gigantesco rombo de R\$ 115 bilhões poderia ter chegado a R\$ 150 bilhões com os restos a pagar processados herdados do exercício anterior. Parte destes valores resulta de “pedaladas” referentes à equalização de juros registradas como valores a serem pagos pelo Tesouro aos bancos públicos no futuro. A operação é vedada pela Lei de Responsabilidade Fiscal e está na raiz do pedido de impeachment de Dilma Rousseff.

Esta cadeia de sucessivos e crescentes desequilíbrios levou o país a uma situação de quase insolvência, que ora cobra seu preço na forma de total desorganização das contas públicas, de incapacidade do Estado em agir para estancar a recessão e induzir o crescimento, de paralisia de obras e ações empreendidas pelos governos. A reprovação dos agentes econômicos demorou, mas veio, com o rebaixamento da nota de crédito do país, o que atrasará ainda mais a distante retomada do desenvolvimento. O país experimenta sua mais grave retração na economia em mais de 80 anos.

Reordenar os orçamentos públicos é uma das tarefas que cabem ao novo presidente da República. O governo brasileiro atravessará, no mínimo, cinco anos de contas desequilibradas, com déficits consecutivos. A proposta de fixar na Constituição um teto para as despesas públicas é um primeiro, e desejável, passo. Mas outros serão necessários, incluindo maior rigor e critério na ordenação de despesas e o imperativo redesenho do tamanho do Estado brasileiro. Ter orçamentos transparentes, com receitas e despesas equivalentes, é um direito do cidadão, que, assim, controla melhor os governantes. Sem isso, o país continuará sendo administrado como uma ficção.



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

Anexo – Dotação e RPs para investimentos em 2016 (em R\$ milhões)

Órgão	Dotação (R\$)	RPs inscritos e reinscritos
MINISTÉRIO DAS CIDADES	3.500	15.500
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	6.200	13.200
MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	8.300	11.400
MINISTÉRIO DA SAÚDE	6.700	8.010
MINISTÉRIO DA DEFESA	7.600	5.900
MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	4.800	5.200
MINISTÉRIO DO TURISMO	588	3.600
MINISTÉRIO DO ESPORTE	1.100	2.900
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA	1.100	2.070
MINISTÉRIO DA FAZENDA	821	1.200
MINIST. DA AGRICUL., PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	936	1.020
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	1.200	999
MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO	626	913
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	319	812
MINISTÉRIO DO DESENV. SOCIAL E COMBATE A FOME	270	782
MINISTÉRIO DA CULTURA	198	546
JUSTIÇA ELEITORAL	115	411
MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	142	370
JUSTIÇA DO TRABALHO	166	328
JUSTIÇA FEDERAL	229	280
MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES	73	135
MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	107	111
JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS	34	90
MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA SOCIAL	162	81
SENADO FEDERAL	35	79
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	53	73
CÂMARA DOS DEPUTADOS	76	58
MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	80	38
CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA	59	37
MINISTÉRIO DA IND., COMÉRCIO EXT. E SERVIÇOS	256	32
ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO	27	29
MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO		28
GESTÃO	184	17
SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA	14	16
JUSTIÇA MILITAR	3	13
DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO	21	12
MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES	22	10
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	13	5
CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO	1	2
TOTAL	46.300	74.300