

DF-IPLAN-291

000626-2

MISIS

O LOTEAMENTO ORÇAMENTÁRIO^{a/}

SOLON MAGALHÃES VIANNA^{b/}

Brasília, Dezembro de 86

a/ - Este documento, elaborado em dezembro de 1986, expressa apenas a opinião do autor, não sendo, no todo ou em parte, necessariamente endossado pela organização a que está vinculado.

b/ - Coordenador de Saúde e Previdência Social do IPEA (IPLAN).

O LOTEAMENTO ORÇAMENTÁRIO^{a/}

Solon Magalhães Vianna^{b/}

1. INTRODUÇÃO

O gasto federal com o sistema de saúde deve crescer cerca de 70% entre 1984 e 1989, o que representa passar o dispêndio público^{*/} "per capita" com saúde (excluídos os serviços de saneamento e os programas de alimentação e nutrição) de US\$ 37, para US\$ 57 até o final da década.

Embora significativo esse crescimento é insuficiente, quer para resgatar a enorme dívida social acumulada no setor, quer para remover o Brasil da posição de desconforto vis a vis outras economias menos pujantes^{**/} onde o gasto público em saúde já atingiu patamares superiores ao que se espera no país para 1990.

Como aumentar os recursos para saúde é uma questão ainda obscura em inúmeros aspectos fundamentais. Uma das propostas mais em voga consiste em vincular o gasto público com essa função de governo a um determinado percentual do PIB (ou do orçamento fiscal) e/ou definir fontes específicas de financiamento setorial. Este documento analisa os argumentos que amparam ou desaconselham essas alternativas.

a/ - Este documento, elaborado em dezembro de 1986, expressa apenas a opinião do autor, não sendo, no todo ou em parte, necessariamente endossado pela organização a que está vinculado.

b/ - Coordenador de Saúde e Previdência Social do IPEA (IPLAN).

*/ - Inclui os dispêndios estaduais e municipais, estimados em 30% do gasto público total com a função saúde.

**/ - Venezuela, Jamaica e Portugal gastavam "per capita" em 1976, US\$ 112, US\$ 91 e US\$ 79 respectivamente (3).

2. A CAÇA AO PIB E O IMPASSE ARITMÉTICO

A aprovação da emenda constitucional de iniciativa do Senador João Calmon, assegurando à educação 13% da receita tributária da União aguçou, como seria de esperar, a apetite de outras áreas. Ao que tudo indica o evento inaugurou uma verdadeira temporada de caça ao PIB. A Assembléia Nacional Constituinte será o inexorável desaguadouro de uma enxurrada de pleitos semelhantes.

A área de ciência e tecnologia propugna por nada menos de 2% do PIB. O Ministro da Aeronáutica, por sua vez, entende que gastamos muito pouco da defesa da soberania nacional e na manutenção da ordem interna. As forças armadas, disse S. Exa. em entrevista recente, estão recebendo menos de 1% do PIB enquanto algumas nações lhes destinam cerca de 10%.

O setor saúde não deixa por menos. Lideranças respeitáveis falam em 6%, 7% ou mesmo 10% do PIB como dimensão mínima da fatia desejada do mesmo bolo. Não será difícil encontrar propostas de teor similar em outras áreas do governo, o que poderia levar a um impasse aritmético: a soma das aspirações dos diferentes setores pode ultrapassar a 100%.

3. A TENTATIVA DOS RECURSOS VINCULADOS

É mais do que aceitável que o sistema de saúde busque ampliar sua participação nos recursos públicos. É, por igual, compreensível que procure desenvolver imunidade as pressões de outros setores de governo que tenham o mesmo objetivo, as quais se atendidas, podem levar a diminuição dos recursos setoriais.

Um desses mecanismos de proteção é a definição de fontes específicas de financiamento. Outro, é a garantia de que o governo não gastará menos do que um percentual determinado dos seus recursos

com a função saúde. Para o primeiro caso o exemplo mais conhecido é o financiamento da previdência. No segundo, o setor de educação, depois da emenda Calmon, é o paradigma mais recente.

As vantagens da vinculação de recursos são tentadoras, ao menos aparentemente. A primeira é a presunção de que os recursos serão utilizados exclusivamente no setor e não em outro. Recursos vinculados a saúde, não poderiam, por definição, ser remanejados para construir estradas, edifícios, hidroelétricas, reequipar as forças armadas ou para quaisquer outros empreendimentos.

A vinculação também impediria cortes. E, quando associada a um esquema de fontes e mecanismos de arrecadação exclusivos, como acontece com o Fundo de Previdência e Assistência Social - FPAS, os recursos gerados escapariam da voracidade do chamado "caixa única". Com isso estariam superados a lentidão dos repasses ou, ainda, o kafkaniano "passeio" do dinheiro por diferentes instâncias burocráticas até chegar no órgão responsável pelo seu uso.

Todos esses entraves, muitas vezes meros estratégias de tesouraria para "enxugar" o gasto público, não tem atingido a receita de contribuição que compõem os recursos do SINPAS, uma vez que o sistema previdenciário tem fontes de receita e aparelho arrecadador específicos. Mas, podem infernizar a vida dos administradores educacionais, dependentes do Tesouro, a despeito do privilégio da Emenda Calmon.

4. A FALÁCIA E AS SEQUELAS DA VINCULAÇÃO

A vinculação é, em certa medida, falaciosa como "seguro", quer contra a ingerência fazendária quer contra a recessão. No auge da crise econômica em 1983, o gasto com saúde chegou ao seu nível mais baixo nos últimos anos, porque a receita previdenciária, afetada pelo desemprego, diminuiu em escala significativa.

Dizendo de outro modo, a vinculação pouco resolve se a fonte de financiamento for instável como é o FPAS cujas receitas oscilam conforme o nível de emprêgo.

Os recursos da previdência embora rigorosamente vinculados a fontes e usos específicos estão, de alguma forma, sujeitos a cortes e remanejamentos. Boa parte da receita previdenciária contribuiu para a construção de Brasília. Itaipú, teria contado com a mesma ajuda, como denunciou, em mais de uma oportunidade, o ex-Mi-nistro Jair Soares. Países nos quais a previdência social capitali-zou recursos para os momentos das vacas magras, acabaram por incorporar a poupança previdenciária aos fundos gerais do Tesouro, quando a crise chegou (2).

Sem ser uma garantia absoluta de receitas crescentes, a vinculação tem alguns inconvenientes. Dar ou não prioridade a saú-de é uma opção legítima de um governo eleito, o qual por refletir as aspirações da sociedade dispensa parâmetros constitucionais para fixar seus gastos. Sintonizado com os anseios populares, os orçamentos estarão em princípio, orientados para prioridades democra-ticamente definidas. Nessas condições a vinculação torna-se no mínimo dispensável. Em outras pode ser limitante ou inócua. A fixação de um piso orçamentário pode transformar-se em um teto, se o setor premiado com a concessão cartorial não for prioridade real do governo.

Estimativas feitas no IPEA, na época da discussão da emenda Calmon demonstraram que o governo federal já vinha gastando mais do que os 13% posteriormente adotados como parâmetro. Provar o oposto, não é difícil. Basta excluir dessa contabilidade, por exemplo, os dispêndios de outros ministérios com educação e no caso do MEC, as despesas com administração, merenda e saúde escolar, hospitais universitários, etc. Malabarismos contábeis desse tipo tanto podem ser utilizados para maximizar como para subestimar a definição de orçamentos amarrados a percentuais.

O comprometimento a priori de receitas, seja mediante fontes exclusivas, seja através de percentuais fixos dos recursos globais, elimina a indispensável flexibilidade do planejamento^{*/}. Prioridades são, por natureza, mutáveis. A realidade econômica e social é dinâmica. O que é prioritário hoje pode não ser mais amanhã. Na medida em que o planejamento contribua para alterar essa realidade - e este é o seu objetivo - surgem novas prioridades. Como atendê-las se a distribuição de recursos, ao ser determinada na Constituição, assume caráter de permanência e imutabilidade?

Por outro lado, uma administração incompetente - e o regime democrático não impede este flagelo, apenas permite que seja transitório - utilizará mal a prerrogativa da vinculação.

Este é um efeito colateral incontornável da apropriação automática de recursos por programas, entidades ou funções de governo, independente da qualidade do empreendimento ou da capacidade gerencial de seus gestores. A rigidez alocativa impede que sejam privilegiadas ações que, a par de sua importância, sejam conduzidas de forma mais eficiente.

5. CONCLUSÃO

Os motivos expostos neste documento amparam a convicção de que parâmetros de financiamento fixados em função de participação percentual no PIB ou em qualquer outro referencial, são úteis apenas como forma teórica de balizar um objetivo político prioritário - aumentar a presença do estado em uma função típica de governo - em determinado horizonte de tempo.

^{*/} - O loteamento de recursos públicos ademais consolida grupos de pressão obstaculizando realocações em função de novas prioridades e políticas. O orçamento da União tem apresentado nos últimos anos um percentual crescente de recursos vinculados que já atinge a cerca de 45%. Se à esta parcela forem adicionados os recursos absorvidos pela amortização da dívida e pelo pagamento de pessoal, é possível chegar a 80% ou mais. Resta, por conseguinte, muito pouco como área de manobra.

Não existem razões, como se procurou demonstrar, para que esse balizamento se transforme em compromisso inflexível me diante sua inserção no texto constitucional.

O planejamento democrático e participativo envolve permanente jogo de pressões e contrapressões. Por isso requer flexibilidade, característica que é perdida no momento em que se fixam obrigações permanentes baseadas em percentuais cabalísticos.

Por tudo isso é desejável que a próxima Constituinte vede a vinculação do ^{PRODUTO} produto da arrecadação de qualquer tributo, a determinado órgão, fundo ou despesa - (1).

BIBLIOGRAFIA

- 1) - BINA, Antonio F., O orçamento público na Constituinte. Jornal do Brasil, 1986.
- 2) - DAIM, Sulamis, Conferência na Comissão Nacional da Reforma Sanitária. Brasília, nov. 1986.
- 3) - MCGREEVEY et alli. Política e financiamento do sistema de saúde brasileira, uma perspectiva internacional. In IPEA Estudos para o Planejamento 26. Brasília : IPEA/SEPLAN, 1984.