

CONTINGENCIAMENTO, CORRUPÇÃO E REFORMA FISCAL

Gustavo H.B. Franco

É generalizada a sensação de que a corrupção atingiu uma magnitude sem precedente. As histórias contadas "à boca pequena" são cada vez mais impressionantes, bem como os chamados "sinais exteriores de riqueza" de alguns protagonistas destas fábulas. O que terá acontecido com os chamados "padrões morais" do nosso país? Este artigo certamente não pretende responder esta fascinante indagação mas, partindo da máxima de que a ocasião faz o ladrão, pretende chamar atenção para um elemento da máxima importância para explicar a existência, assim como da opulência, dos nossos PCs, PPs e siglas assemelhadas: o nosso processo orçamentário.

Neste país temos um orçamento público "autorizativo", ou seja, apenas autoriza o Executivo a gastar e, exatamente por isso, é que não há qualquer limite à inclusão no orçamento de quaisquer pleitos. No ano passado, por exemplo, tivemos mais de 70 mil emendas à proposta orçamentária do Executivo. Se cada uma custa US\$ 1 milhão, estamos falando de despesas adicionais "autorizadas" superiores a US\$ 70 bilhões.

A provisão de recursos para isso se faz jogando para cima a previsão de receita e, se houve déficit, não há problema, pois o orçamento não é para ser tomado ao pé da letra. Tanto é que, ao sair pronto do Congresso, esse calhamaço, transpirando fisiologia por todos os poros, é recebido pelos burocratas do Ministério da Economia com um sorriso de canto de boca. Eles sabem que apenas uma fração do que foi "autorizado" será efetivamente gasto, fração esta consistente com a arrecadação existente, aí incluindo o chamado "imposto inflinário", ou seja, as receitas geradas pela emissão de moeda pelo Banco Central.

Este racionamento de despesas feito pelo Ministério da Economia, do qual resulta o "superávit de caixa", recebe o misterioso designativo de "contingenciamento", e sua incidência varia bastante para cada unidade: um ministério pode receber 80% de suas verbas orçamentárias, um outro 50% ou mesmo 20%, e os atrasos no repasse são também muito variados. As decisões quanto a essas "taxas de contingenciamento", bem como quanto aos atrasos, são tomadas de forma arbitrária no escurinho dos gabinetes e estão, obviamente, sujeitas ao jogo político.

Se o Executivo resolve mandar um foguete ao espaço, construir montanhas de Ciacs, um metrô em Brasília ou uma auto-estrada ligando a Zona Sul do Rio de Janeiro ao aeroporto, bem como quaisquer outras obras de relevância questionável, basta para isso aumentar a "taxa de contingenciamento" que

incide sobre outras despesas. Ou seja, o orçamento serve para muito pouca coisa.

Todavia, é pior do que isso. A filha mais diletta da falta de transparência e das decisões discricionárias é a corrupção. Note-se que contingenciamento é a mesma coisa que racionamento, e nós bem sabemos que racionamento produz o fenômeno do ágio. A mercadoria que se torna escassa, a verba orçamentária, adquire um preço no mercado negro. Do outro lado, um empresário sujeito a ter seus pagamentos atrasados certamente está disposto a pagar uma "comissão", tipicamente a uma empresa de prestação de serviços em Brasília e filiais (mesmo matrizes) em obscuras ilhas do litoral caribenho, para ter o seu dinheiro recebido logo. O quadro abaixo procura dar uma dimensão numérica a estas considerações.

taxa de juros	taxa de Contingenciamento	taxa de Corrupção	total pago (dólar bilhões)
5%	50%	4,4%	2,2
5%	80%	16,0%	8,0
10%	50%	8,3%	4,1
10%	80%	36,0%	18,0

A situação nele retratada é a seguinte: um credor do poder público está sujeito a uma "taxa de contingenciamento" de, digamos, 50%. Assume-se que, a cada mês, o indivíduo tem uma probabilidade de 50% de receber o seu crédito e, se não recebe, incorre em uma perda (por conta da indexação imperfeita de seu crédito ou dos juros reais que deixa de ganhar).

Para uma perda mensal de 5% ou 10%, e para vários valores da "taxa de contingenciamento", o quadro calcula, a partir do valor presente esperado do crédito, a comissão máxima que o credor estaria disposto a pagar, e também o total potencialmente pago nessas "bolas", tomando como base que o governo federal gasta cerca de 12% do PIB (uns US\$ 50 bilhões) anuais em bens e serviços (incluindo gastos de investimento). Conforme pode ser visto, a "taxa de corrupção", bem como o total gasto com este "serviço", variam enormemente conforme a "taxa de contingenciamento".

Uma observação importante a fazer a este respeito é que, se houvesse um orçamento de verdade, que servisse como instrumento de debate das prioridades nacionais em um clima de transparência e de instrumento de controle, e dentro do qual os gastos fossem realmente limitados às receitas, não haveria necessidade de contingenciamento e portanto não haveria esta modalidade de corrupção (existe muitas outras, que não cabe aqui mencionar).

Assim sendo, se tomamos como base a última linha do quadro, podemos dizer que o custo anual potencial de não se regulamentar o Art. 165 da Constituição, que determina que uma lei complementar será feita para regular o orçamento e a dívida pública, pode ser da ordem de US\$ 18 bilhões. É claro, todavia, que não se trata apenas de um desperdício de recursos, é roubo, e por isso mesmo o custo social moral desse esquema é muito maior do que US\$ 18 bilhões. Só resta perguntar por que o Executivo não tomou qualquer iniciativa a esse respeito, ou por que seu projeto de reforma fiscal não trata disso.