Processo orçamentário: lições do caso alemão

Rubens Penha Cysne
Professor da Escola de Pós-Graduação em Economia da FGV (http://www2.fgv.br/professor/rubens/)

Este é o terceiro artigo de uma série versando sobre o processo orçamentário. Tal série iniciou-se nessa revista em agosto de 2007 e foi complementada no número de janeiro deste ano. Nesta última ocasião, detivemo-nos no caso norte americano. O objetivo deste novo artigo é examinar o caso alemão, novamente com contraposição ao caso brasileiro.

O Brasil trabalha com 23 ministérios, sendo o orçamento elaborado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Na Alemanha são apenas 13 ministérios, sendo o orçamento uma atribuição do Ministério da Fazenda (Bundesministerium der Finanzen). O processo orçamentário alemão é definido pelos artigos 109 a 115 da Constituição (GG = Grundgesetz) e pela Lei de Princípios Orçamentários (Haushaltgrundsätzegesetz), tanto no que diz respeito às finanças federais quanto às finanças dos estados (Länder).

Um ponto bastante particular do sistema fiscal alemão, tanto numa comparação com o Brasil quanto numa comparação com os Estados Unidos (aqui, talvez em menor grau) diz respeito à independência dos estados e ao reduzido controle sobre estes passível de ser exercido pelo poder central. Isto está claramente estipulado no artigo 109 da Constituição (GG) alemã. Embora date a GG de maio de 1949, este fato (a independência dos Estados em relação ao poder central) na verdade traduz uma característica da nação alemã que se observa desde o início do seu Segundo Império (*Zweite Reich*, ou *Kaiserreich*), quando da unificação perpetrada por Otto von Bismarck, em 1871.

Embora os municípios — cerca de 13 mil — possam administrar suas receitas independentemente dos Estados, reza a Constituição alemã que suas receitas e gastos são receitas e gastos dos estados, portanto contabilizadas nas contas dos 16 estados alemães. Há algumas aparentes similaridades entre o processo orçamentário alemão e o processo orçamentário brasileiro.

Primeiro, o prazo entre a submissão da lei orçamentária no Congresso (composto pelo *Bundestag* e pelo *Bundesrat*, o primeiro eleito diretamente e o segundo representando os 16 estados federais) e sua posterior aprovação, é de apenas quatro meses (agosto a dezembro), ao invés de oito meses, como no caso americano (início de fevereiro a início de outubro).

Segundo, fato interessante há a possibilidade da não execução de verbas aprovadas no orçamento sem necessidade de pré-aprovação pelo Congresso, os seja, contingenciamentos são possíveis. Isto pode ocorrer em dois casos[1]:

a) De acordo com a seção 6.1 da StWG (*Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft*, ou Lei de Estímulo à Estabilidade e ao Crescimento da Economia), de 1967, por uma decisão do Gabinete. Tal decisão pode ocorrer em decorrência da constatação de fatores de ordem macroeconômica, como, por exemplo, um exagerado aquecimento de demanda;

b) Nos termos da seção 41 do BHO (*Bundeshaushaltsordnung*, ou Regulação do Orçamento Federal), de 1969, se as receitas ou despesas variarem muito em relação ao que foi inicialmente previsto, após consulta ao ministro responsável pela referida verba.

Tais bloqueios costumam ter por objetivo reduzir os gastos públicos no exercício corrente ou em exercícios futuros, levando invariavelmente ao corte permanente da referida despesa.

Apesar da aparente semelhança, dois pontos tornam o contingenciamento do tipo alemão totalmente diferente do brasileiro. Primeiro, diferem a forma e a regularidade como o mesmo é aplicado. Enquanto no Brasil é usual a utilização do contingenciamento como elemento de controle do Legislativo pelo Executivo [Alston et al. (2006)], na Alemanha fatos de ordem macroeconômica preponderam como subjacentes a sua execução. Some-se a isto o fato de contingenciamentos orçamentários serem muito mais corriqueiros no Brasil do que na Alemanha.

Um segundo ponto diz respeito à ambiência política na qual se dá o contingenciamento. Uma coisa é a ausência de necessidade de aprovação pelo Congresso (da não execução de despesas aprovadas) em um sistema parlamentarista, como na Alemanha; outra, uma prática deste tipo em um sistema presidencialista, como nos Estados Unidos ou (ao menos em tese) no Brasil.

No sistema parlamentarista, o primeiro ministro governa com uma coalizão de partidos que lhe dá maioria automática no Congresso. Isto posto, uma decisão restrita ao Executivo é também uma decisão da maioria legislativa. Tal prática, evidentemente, não ocorre no sistema presidencialista, o que torna a não execução orçamentária (contingenciamento) no caso alemão e no caso brasileiro (ou americano, como se dava até 1974), fato político e economicamente distinto.

Um ponto bastante particular do sistema fiscal alemão é a independência dos Estados em seus gastos em relação ao poder central

Voto de confiança — No sistema parlamentarista, como se sabe, a contrapartida desta aparente facilidade na aprovação de peças legislativas (o orçamento em particular) está no voto de desconfiança, instituição por meio da qual o primeiro ministro pode ter que renunciar ou convocar novas eleições. Por outro lado quedas do Executivo em datas não previamente especificadas ditadas por motivos de ordem puramente política, não são prática comum no sistema presidencialista.

Um elemento importante do processo orçamentário alemão, que pode servir de subsídio para o caso brasileiro, diz respeito ao severo escrutínio que sofre a proposta orçamentária (no seio do Executivo) ainda quando de sua preparação e, também, logo após a sua chegada ao Congresso. Análises detalhadas e controles prévios dos pedidos de verbas de cada ministério são sempre feitos por duas divisões independentes do Ministério da Fazenda, que têm o poder de negociar com cada ministério, seja com respeito a parâmetros técnicos, comerciais ou financeiros.

As duas câmaras do Congresso (o Bundestag e o Bundesrat) recebem do Executivo, conjuntamente ao projeto de lei orçamentária, uma projeção de receitas e despesas para os próximos cinco anos, um relatório das contas do governo e, a cada dois anos, um relatório sobre subsídios. Um ponto de importância aqui é que o Legislativo, ao contrário do que ocorre no Brasil, conta com mensurações independentes destas projeções (de receitas e despesas) elaboradas por um conjunto de instituições do setor privado. Isto lhe confere efetivo poder de discussão e negociação, relativamente aos números que recebe do Executivo.

O Comitê orçamentário revê detalhadamente cada estimativa de gastos e, quando necessário, sugere modificações. Questões não resolvidas são postergadas para duas discussões finais que costumam ocorrer em novembro de cada ano. Desde os anos 90, tem havido uma ênfase cada vez maior na provisão de relatórios relacionando os custos envolvidos com os serviços prestados aos contribuintes.

Trata-se, este, de mais um ponto que pode servir de subsídio ao caso brasileiro. De fato, precisamos por aqui passar do "orçamento de vinculações", que se limita a contrapor insumos a desejos e sonhos, a um orçamento baseado em metas de desempenho. Este último caracteriza-se por primeiro tornar mensurável e então projetar a produção final de serviços aos contribuintes; apenas quando feito isto é que se decide sobre os insumos.

No Brasil, após aprovado o orçamento, portanto após exercido o escrutínio do Poder Legislativo, há ainda a possibilidade de alocação posterior de

créditos complementares, especiais e extraordinários. Os créditos extraordinários determinam-se de acordo com o parágrafo 3 do artigo 167 da Constituição de 1988, nos seguintes termos: "A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública...". Tais créditos podem ser criados por Medida Provisória. O artigo 167 também dispõe como vedada a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes.

Na Alemanha, embora o artigo 112 da Constituição disponha sobre "poderes emergenciais para o Ministério da Fazenda", uma série de limitações tem sido posta em prática para que tais tipos de créditos extra-orçamentários sujeitem-se ao escrutínio do Legislativo. A HG (*Haushaltgesetz*, ou Lei Orçamentária) de 2003, em sua seção 7(1), estipula que o Congresso deve ser consultado (através do Comitê de Orçamento) no caso de despesas que ultrapassem certo montante.

Ao contrário do Brasil, no qual a auditoria das contas públicas é feita pelo Tribunal de Contas da União, órgão formalmente apenso ao Legislativo, na Alemanha o órgão superior de controle (em alemão, Bundesrechnungshof, ou Departamento das Contas Federais) é uma autarquia federal que não se vincula nem ao Executivo nem ao Legislativo. O Legislativo exerce o seu controle sobre a execução do orçamento através do Comitê de Auditoria, uma subdivisão do Comitê de Orçamento. O Comitê de Auditoria obtém suas conclusões analisando, em particular, os dados providos pelo Departamento de Contas Federais (Bundesrechnungshof).

Eficiência nos gastos públicos — Um ponto importante da legislação alemã concernente à questão orçamentária é o chamado "Princípio da Eficiência e Economia". Detalhado nas Seções 7 e 34 do BHO, tal princípio estipula que o dinheiro público apenas pode ser gasto "quando e na medida do estritamente necessário para fins de uma administração eficiente e econômica". Para cada gasto deve-se analisar, relativamente a sua razão, ao seu total e ao seu cronograma previsto de desembolsos, a real necessidade e pertinência, bem como a possibilidade de tais objetivos serem mais bem alcançados através de privatizações. De acordo com o artigo 34 da BHO ("Erhebung der Einnahmen, Bewirtschaftung der Ausgaben", ou "Cálculo das Receitas e Administração das Despesas"), deve-se também mostrar que os gastos alocados são suficientes e necessários para cobrir todas as despesas relacionadas ao objetivo proposto.

Na Alemanha o dinheiro público só pode ser gasto "quando e na medida do estritamente necessário para fins de uma administração eficiente e econômica"

Como pudemos observar também quando nos detivemos no caso norte americano, diferentes países possuem diferentes sistemas de decisão sobre o orçamento público, cabendo pinçar em cada caso lições da experiência internacional que possam vir a ser úteis ao caso brasileiro. Um fato comum a muitos países desenvolvidos é a utilização, cada vez mais, da peça orçamentária como instrumento efetivo da gestão fiscal e, num contexto mais amplo, de integração fiscal e macroeconômica em termos internacionais.

Utilizar o orçamento desta forma pró-ativa tem se tornado cada vez mais importante na medida em que vários países adotam moedas únicas ou migram para sistemas de câmbio flexível acoplados aos elevados fluxos de migração de capital determinados pela queda constante do custo de se obter informação.

É de fundamental importância para o Brasil perceber e reagir a este fato com rapidez. Na ausência do desenvolvimento efetivo de instituições que estabeleçam freios automáticos aos gastos fiscais e que controlem a qualidade de suas despesas, pode ocorrer um perigoso desestímulo aos setores de exportação e de substituição de importações. Como são estes os setores que costumam inovar, valorizações cambiais decorrentes da falta de controles fiscais podem minar sobremaneira o crescimento de longo prazo, processo que demanda um bom tempo para ser revertido. O estudo do caso alemão, como pudemos observar, tem alguns interessantes subsídios neste sentido.

[1] As seções 22 e 24 do BHO (Bundeshaushaltsordnung) definem outros casos nos quais a despesa aprovada pode ser bloqueada, mas, nestes casos, isto se dá por motivos de pendência de documentação relativa à execução efetiva de projetos (no caso brasileiro, isto equivaleria a recursos empenhados, mas pendentes de liquidação e pagamento).

Referências

Alston, Lee, M. , Mello, M. Mueller, C. and Pereira, C. (2006). "Who decides on public expenditures? A political economy analysis of the budget process: the case of Brazil" Mimeo, IABD Project "Who decides on Public Expenditures? A Political Economy Analysis of the Budget Process".