

CARRY OVER: UMA FERRAMENTA PARA A CONTINUIDADE DOS PROJETOS NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO DA DEFESA?

FÁBIO SILVA SOUZA*
Capitão de Corveta (IM)

SUMÁRIO

Introdução
Carry Over
Reino Unido – Exemplo onde o CO foi aplicado com sucesso
Vantagens para implantação
Desvantagens para implantação
O Brasil já pratica o *Carry Over*?
O CO pode ser uma ferramenta viabilizadora de recursos para os projetos do MD?
Conclusão

INTRODUÇÃO

O Orçamento de Defesa, adotando-se o conceito dos recursos destinados ao Ministério da Defesa (MD), é financiado por recursos do Tesouro Nacional (provenientes da arrecadação de tributos e que não têm destinação específica) e fontes advindas de receitas próprias e/ou vinculadas (resultado de esforço

institucional e com aplicação específica). Uma pequena parcela é financiada por convênios e doações, de forma que os recursos e sua aplicação são detalhados no Orçamento Geral da União para cada exercício.

Uma importante questão a ser levantada é se, ante às fortes restrições legais e à excessiva vinculação das fontes de recursos no Orçamento, haverá espaço para acomodo-

* Encarregado da Divisão de Análise Econômica da Diretoria de Coordenação de Orçamento da Marinha.

dação de despesas de caráter continuado que garantam os recursos necessários para o desenvolvimento dos principais projetos no âmbito do MD.

CARRY OVER¹

Uma das ferramentas muito empregadas nos países membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)² é o *Carry Over* (CO). Segundo essa organização, o CO é o direito de empregar saldos não utilizados de dotações orçamentárias para além do ano em execução.

Ele foi uma resposta às imperfeições do processo de orçamentação do setor público, motivada principalmente pela heterogeneidade das áreas de atuação do governo, por limitações do tempo de execução de investimentos, disponibilidade de recursos ao final do exercício e pelos complexos procedimentos de aprovação da peça orçamentária no Executivo e no Legislativo.

Segundo o Fundo Monetário Internacional (FMI) (2009), o CO é aconselhável em

países onde o setor público é estável e tem sua governança baseada na promoção de racionalidade e eficiência no uso dos recursos públicos. A tabela abaixo detalha como os países-membros da OCDE utilizam o CO.

REINO UNIDO – EXEMPLO ONDE O CO FOI APLICADO COM SUCESSO

O CO foi implantado pela primeira vez em 1976. A premissa utilizada para sua escolha foi que, se o tempo de execução dos projetos existentes não pode ser controlado com precisão, algumas medidas são necessárias para permitir um certo grau de flexibilidade para as despesas correntes e de capital durante alguns exercícios. À época, o CO foi utilizado caso a caso, o que, muitas vezes, tornou-se fonte de litígios entre o Tesouro britânico e os ministérios.

A pressão por gastos, no âmbito de governo, baseada em modelo mais abrangente levou o Tesouro britânico a propor, em 1978, que 5% da dotação para as despesas de capital fossem carregadas para os próximos exercícios. Já no início dos anos 80, o argumento utilizado para o seu emprego

Table 1. Carry Forward in Selected Countries

	France	Germany	Indonesia	Japan	Mexico	Russia	Sweden	U.K.	U.S.A.
Is carry-forward allowed?									
For operational spending?	Yes	Yes ²	Yes ¹	Yes	No	Yes	Yes	Yes	Yes
Investment spending?	Yes	Yes	Yes	Yes	No	Yes	Yes	Yes	Yes ²
Transfers and subsidies?	Yes	Yes	—	Yes	No	No	Yes	Some	Yes
What restrictions apply?									
A fixed percentage of the budget appropriation	Yes, 3% ^{1c}	No	No	No	—	—	Normally 3%	None	No
Case-by-case approval	—	Yes	Yes	Yes	—	—	Possible	No	Yes
Cap on the stock of carry-over	—	No (but 2 year limit)	No	No	—	—	No	No	No
Approval for the draw-down	—	—	—	—	—	—	Not normally	Yes, since 2005	—
How is carry-over regulated?									
By statute law (act of Parliament)	Yes	Yes	Yes	Yes ¹	—	Yes	Yes	No	No
By Government regulation	Yes	Yes	Yes	—	—	—	Yes	No	No
By Ministry of Finance regul.	Yes	Yes	Yes	Yes	—	—	—	Yes	Yes

1 Este modelo foi apresentado no 2º Seminário Nacional de Orçamento, evento realizado em Brasília entre 10 e 12 de maio de 2010, onde foram discutidas novas perspectivas em Planejamento, Orçamento e Administração Pública, com consequente melhora na qualidade do gasto público.

2 A OCDE destina-se a comparar políticas econômicas, solucionar problemas comuns e coordenar políticas domésticas e internacionais. Economias com um elevado Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, como, por exemplo, Alemanha, Reino Unido e França, são a maioria dos membros da OCDE.

foi melhorar a gestão dos programas de governo, em que a sincronia das metas ou dos pagamentos era incerta.

No final da década de 80, foram incluídas outras despesas correntes, como, por exemplo contratos de consultoria de Tecnologia da Informação (TI) e gastos específicos do MOD³ e do Ministério da Saúde. O CO completo, ou seja, para as despesas correntes e de capital, foi concedido em 1994.

VANTAGENS PARA IMPLANTAÇÃO

Incentiva a Busca de Economicidade:

na medida em que o tempo de maturação e execução dos investimentos é maior, cria-se espaço para aumento dos ganhos de eficiência e implementação de medidas redutoras de custos. Esses elementos combinados devem ser usados como instrumentos na priorização sobre os recursos alocados na montagem da peça orçamentária.

Facilita a execução plurianual dos Programas: para evitar repetidas revisões ao orçamento e incentivar a gestão positiva sobre o custo total do projeto, o CO pode ser útil, desde que o limite total da despesa plurianual seja respeitada.

Compensa a rigidez durante a execução orçamentária: a execução orçamentária pode sofrer atrasos pela adoção de procedimentos operacionais complexos ou mediante múltiplos controles de despesas *ex ante*. Esses atrasos podem se restringir ao ambiente interno das organizações, ou podem ser impostos por medidas de caráter macroeconômico ou decorrentes

de legislação ou regulamentação específicas. Ao final do exercício, o CO pode ser utilizado como meio de facilitar a contabilização dessas despesas, simplificando procedimentos onerosos da execução orçamentária. Contudo o CO não pode ser usado como substituto de uma ampla reforma desse sistema.

DESVANTAGENS PARA IMPLANTAÇÃO

Em que pesem os benefícios listados, há limitações que devem ser consideradas na implantação dessa ferramenta:

“Overbooking Orçamentário”⁴: se as dotações orçamentárias iniciais estiverem superestimadas, ou se uma atividade planejada não ocorrer, a autorização orçamentária deverá, a princípio, ser cancelada. Nesses casos, não deveria haver despesas “inscricas” em CO. Por outro lado, estabelecer as causas dessas distorções, na prática, é muitas vezes impossível. Deve-se ter em mente que estimativas orçamentárias são repletas de incertezas, sendo raramente factível, nem *ex ante* ou *ex post*, estimar com precisão o montante de recursos necessários para se atingir os objetivos dos programas de governo.

Perda da Política de Controle: caso o CO se torne demasiadamente grande, poderá ocorrer uma rápida deterioração entre as prioridades de gastos do governo e a discricionariedade exercida pelos executores dos diversos programas de governo. Por esse motivo, limitar o tamanho do CO é necessário. Por outro lado, enquanto esse

3 Ministério da Defesa britânico.

4 Um caso particular de “overbooking orçamentário” ocorre quando a despesa é completamente determinada por fatores exógenos, como, por exemplo, os direitos legislados, em que a despesa é determinada pelo número de beneficiários qualificados e seus respectivos direitos de pagamento, bem como aquelas que sofrem influência do governo no curto prazo.

controle é exercido, pode-se aceitar alguma flexibilidade na execução dos recursos, que podem abrir espaço para especulações quanto ao uso de artifícios que superestimem dotações orçamentárias, visando apenas à manutenção da velha prática de gastos elevados no final do exercício. Nesses casos, é importante enfatizar a forte relação entre tempo de planejamento e a consonância às despesas com os principais objetivos dos programas do governo.

Tempo: o terceiro caso em que o CO é inviabilizado ocorre quando o governo exerce um controle sobre o melhor momento para realizar despesas. Em primeiro lugar, no caso de um estímulo fiscal, o governo pode criar uma situação de “use ou perca” para assegurar que os gestores orçamentários gastem verbas no ponto certo do ciclo econômico. Em segundo lugar, quando há uma consolidação fiscal, permitindo ao governo limitar a curvatura do CO para proteger determinada meta fiscal.

O BRASIL JÁ PRÁTICA O CARRY OVER?

No Brasil, a execução de recursos para além do exercício financeiro é autorizada mediante a abertura de créditos especiais e extraordinários, desde que publicados nos últimos quatro meses do exercício financeiro. Esses instrumentos são assim definidos:

[...] Os créditos especiais não poderão ter vigência além do exercício em que forem autorizados, salvo se

o ato de autorização for promulgado **nos últimos quatro meses**, caso em que, reabertos nos limites dos seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente; nesses casos poderão vigor até o término do exercício subsequente.

[...] créditos extraordinários: destinados a despesas urgentes e imprevisíveis, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, conforme art. 167

No Brasil, o CO poderia contribuir para a diminuição da prática de liberação de grandes volumes de recursos nas proximidades do encerramento do exercício financeiro

da Constituição Federal. Na União, serão abertos por medida provisória. Os créditos extraordinários não poderão ter vigência além do exercício em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for **promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício**, caso em que, reabertos nos limites dos seus saldos,

serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente. (*Manual Técnico do Orçamento*, 2011, p. 80, destaque nosso).

Essas autorizações diferem do CO, pois as metas aí executadas não guardam, na maioria das vezes, conformidade com projetos selecionados de investimentos, e, portanto, seus resultados acabam sendo questionáveis quanto à efetividade e eficiência do gasto público.

No caso do Brasil, o CO poderia contribuir para a diminuição da prática de liberação de grandes volumes de recursos nas proximidades do encerramento do exercício financeiro, destituída, muitas vezes, de conformidade com metas e objetivos concretos. Essa forma de “gestão” criou espaço para o que se passou a deno-

minar de “Restos a Fazer”. Isto decorreu da distorção do que foi previsto na Lei 4.320/1964. O manual *Entendendo a LRF*, ao tratar do assunto, diz :

[...]. A má utilização decorria, em grande medida, de deficiências do processo orçamentário como instrumento de planeamento. O orçamento, eivado por superestimativa de receitas e/ou subestimativa de despesas, embutia autorização para assunção de compromissos que não eram acompanhados por efetiva arrecadação de receitas. A falta de sincronia entre orçamento e execução

financeira e a ausência de medidas corretivas ocasionava uma sobra de pagamentos que não podiam ser atendidos no mesmo exercício e eram transferidos para o exercício seguinte sob a forma de Restos a Pagar. (DEBUS, 2001, p. 68)

Esse círculo vicioso perpetuou a cultura de que qualquer dotação não utilizada é uma oportunidade perdida para se gastar. Todavia, do ponto de vista da coletividade, esta prática é incorreta, pois impostos ou empréstimos poderiam ser reduzidos, caso os recursos não fossem efetivamente utilizados. Uma segunda razão para o desperdício está calcada na visão distorcida de que sobras de crédito serão punidas com menos dotações orçamentárias nos próximos exercícios.

O CO PODE SER UMA FERRAMENTA VIABILIZADORA DE RECURSOS PARA OS PROJETOS DO MD?

No Brasil, temos observado um quadro contumaz, em que os argumentos de ordem política sobrepõem os de ordem técnica e fiscal na aprovação de metas que produzam divisas para o nosso país. Dessa forma, o CO pode ser considerado um novo paradigma para a gestão dos recursos públicos, além de campo fértil na viabilização de projetos de Defesa que exijam tempo de maturação para gerarem “frutos”.

O espaço fiscal para acomodação de tais demandas pode ser encontrado na própria política de metas fis-

cais fortemente vinculada na obtenção de superávits primários. À guisa de sugestão, pode-se empregar parte desses recursos em projetos que atendam aos requisitos de viabilidade econômica, benefícios gerados para a sociedade e para o País. No âmbito do MD, dispomos de vários projetos que atendem estes requisitos, tais como: Prosub, Programa Nuclear da Marinha, Construção de Navios-Patrolha, entre outros.

A implantação do CO deve ser precedida de um forte escrutínio sobre o formato do nosso processo orçamentário. Hoje, ele é de caráter autorizativo e, portanto, desobriga o Executivo a cumprir o planeamento previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA). Há uma série de discussões para que o orçamento passe a ser impositivo e, assim, rígido no que concerne à fidelidade à peça orçamentária. Hoje,

Hoje, o orçamento é de caráter autorizativo e, portanto, desobriga o Executivo a cumprir o planeamento previsto na Lei Orçamentária Anual. Há uma série de discussões para que ele passe a ser impositivo

na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, tramitam pelo menos quatro proposições sobre esse assunto.⁵

Por sua vez, por força da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a programação anual da execução orçamentária e financeira está condicionada à capacidade de gastos do Governo, limitada, por sua vez, pela sua capacidade de auferir receitas. Quando esta regra não é respeitada, deve-se dispor de mecanismo de contenção, denominado contingenciamento, o qual é realizado por meio de mecanismos de limitação do valor mensal dos empenhos e de pagamentos.

Em que pese este “remédio” auxiliar na prevenção contra os riscos de desequilíbrio das contas públicas, falta uma análise mais qualitativa deste corte de despesas. Dessa forma, projetos em andamento que comprovadamente tragam benefícios concretos para o País podem ser prejudicados e inviabilizados. Neste contexto, projetos classificados como CO poderiam ser preservados, nos moldes do que já ocorre com diversos programas constantes do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC).

CONCLUSÃO

O desafio que se encontra à nossa frente é grande. À medida que o Brasil apresente melhores índices socioeconômicos, naturalmente evocará uma posição de maior

destaque no cenário internacional. Essas mudanças, mesmo que morosas, apontam para uma nova postura e atuação do setor Defesa, que deve estar à altura da posição que pleiteamos. Nesse contexto, cabe uma análise reflexiva sobre como a política equivocada de alocação de recursos poderá afastar o nosso país de possuir uma Força Armada preparada, com autonomia operacional, e que viabilize a consolidação da indústria de material de defesa.

Busca-se, assim, uma alternativa que

Busca-se uma alternativa que relacione o crescimento da riqueza do País à necessidade de adequação do seu sistema de defesa, estabelecendo vínculo entre esses dois valores, como um “seguro” para a manutenção da República e sua soberania

relacione o crescimento da riqueza do País à necessidade de adequação do seu sistema de defesa, estabelecendo vínculo entre esses dois valores, como um “seguro” para a manutenção da República e sua soberania. Sendo um bem público, a sociedade se beneficia daquele sistema, o qual, de conformidade com o texto constitucional, deve ser devidamente financiado pelo Estado.

Por fim, cabe salientar que o Brasil não deve se eximir de inovar e criar mecanismos que permitam a quebra de paradigmas e “zonas de conforto” na área orçamentária e financeira. Deve-se olhar e projetar a nação que queremos ser no futuro. Mudar o foco do tempo presente para um futuro sustentável é essencial para que tenhamos uma sociedade coadunada com a importância das Forças Armadas brasileiras, pois é no tempo de paz que devemos prover os meios e condições para que possam bem cumprir sua missão constitucional.

⁵ Projeto de Lei Complementar nº 15, de 2007, do deputado Onyx Lorenzoni; Projeto de Lei Complementar nº 8, de 2007, do Senador Álvaro Dias; Proposta de emenda à Constituição nº 77, de 1999; Proposta de emenda à Constituição nº 22, de 2000.

 CLASSIFICAÇÃO PARA ÍNDICE REMISSIVO:
<ADMINISTRAÇÃO>; Administração governamental; Orçamento; Gerenciamento;

REFERÊNCIAS

Ministério da Defesa. Estratégia Nacional de Defesa. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf> – acesso em 12/1/2013.

Constituição da República Federativa do Brasil, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> – acesso em 12/1/2013.

Ministério do Planejamento. Secretaria de Orçamento Federal. Manual Técnico do Orçamento 2012. Brasília, 2011 Disponível em <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO/MTO_2012.pdf> – acesso em 12/1/2013

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. Projeto de Lei Orçamentária para 2011 – Relatório Preliminar. Congresso Nacional. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2011/rel_setor/setor07/000_Rel_Setorial_07.pdf> – acesso em 12/1/2013.

_____. Relatório do 2º Seminário Nacional de Orçamento Público. Brasília 2010. Disponível em: <http://www.njobs.com.br/2-seminario-orcamento/public/relatorio/Relatorio_II_SNOP_Site.pdf> – acesso em 12/1/2013

International Monetary Fund. Public Financial Management Technical Guidance Note. Janeiro de 2009. Disponível em <<http://blog-pfm.imf.org/files/carry-over---technical-guidance-note.doc>> – acesso em 11/1/2013.

DEBUS, Edson Ronaldo Nascimento Ivo. Secretaria do Tesouro Nacional. *Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Brasília, 2001.