

Universidade de Brasília.

Departamento de Economia.

Mestrado em Economia do Setor Público.

Incentivos na Execução Orçamentária: Um Modelo para Redução Voluntária de Gastos.

Orientador: Maurício Soares Bugarin
Banca Examinadora: Flávio Versiani
José Carlos de Oliveira

Carla Garcia Protásio
novembro, 2000

RESUMO

Este trabalho introduz um modelo do tipo Principal-Agente para aperfeiçoar a execução orçamentária e financeira dos gastos públicos, fazendo com que o processo orçamentário torne-se mais compatível com as metas de sustentabilidade da política fiscal.

O objetivo é incentivar a eliminação do comportamento incremental dos órgãos, ou seja, a tendência a executar todas as despesas possíveis apenas para evitar que os orçamentos seguintes sofram reduções e não pelo fato delas serem prioritárias. Como consequência do mecanismo proposto, o governo consegue induzir os órgãos a diminuírem seus gastos voluntariamente. Dessa forma, é possível a redução gradual da repressão fiscal, que tornou-se menos vantajosa com o fim da inflação e tem sido alvo de muitas críticas, tanto pelo seu caráter impositivo quanto por gerar uma série de distorções no gasto público.

Para dar base ao modelo, faz-se uma análise da situação fiscal na década de noventa, assim como do processo de elaboração e execução orçamentária do período. Finalmente, uma simulação com dados da execução orçamentária de 1999 mostra a economia de recursos que seria obtida caso o mecanismo tivesse sido adotado.

ABSTRACT

This paper introduces a Principal-Agent model on a country's budgetary performance in order to reduce unnecessary expenditures. Therefore, it contributes to the goals established for its fiscal adjustment.

The main objective of the model is to stimulate the end of a practice developed by some government agencies which tend to spend, by the end of each fiscal year, its own remaining budget. In fact, regardless of the fiscal impact of those actions, they are an attempt to avoid a cut in the next year agency budget, imposed by law.

As a result of the proposed mechanism of incentives, government will be able to induce a voluntary reduction in every agency's expenses, gradually limiting the fiscal repression that causes many distortions on the public sector.

Initially, the authors analyze Brazilian fiscal situation and budgetary framework during the 90's. Following the main features of the model, a simulation is developed using 1999's data to show the possible economy of resources in case of the adoption of the proposed mechanism.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 01

CAPÍTULO 1: POR QUE É PRECISO CORTAR GASTOS? EVOLUÇÃO DA SITUAÇÃO FISCAL NA DÉCADA DE 90 05

1.1 - A evolução das contas públicas na década de 80 06

1.2 - A necessidade de ajuste 09

1.3 - O ajuste na primeira metade da década de 90 10

1.4 - A deterioração a partir de 1995 e as medidas adotadas para o ajuste 14

CAPÍTULO 2: ORÇAMENTO COMO INSTRUMENTO DE AJUSTE FISCAL. 25

2.1 - A elaboração do orçamento 26

2.1.1 - O orçamento na Constituição de 1988 26

2.1.2 - A prática 30

2.2 A execução do orçamento 43

2.3 As mudanças a partir de 2000 — O PPA 2000/2003 50

2.4 — Propostas existentes 55

2.4.1 — O orçamento Base Zero 55

2.4.2 — O orçamento Mandatário 56

CAPÍTULO 3: UMA PROPOSTA PARA REDUÇÃO VOLUNTÁRIA DOS GASTOS 62

3.1 — Arcabouço teórico 63

3.2 O modelo básico 65

3.2.1 — Incorporando o contingenciamento e a existência da inflação 67

3.3 Dois anos sem incentivos 70

3.3.1 Sem contingenciamento: A solução ótima para o órgão 70

3.3.2 Com contingenciamento: A solução ótima para o órgão 72

3.3.3 Com contingenciamento: O resultado para o Governo. 73

3.4 Dois anos com incentivos. 75

3.5 Simulação: O modelo particularizado para uma função de utilidade logarítmica 79

3.6 — Simulação com dados reais 80

CONCLUSÃO 84

ANEXOS 88

BIBLIOGRAFIA 92

INTRODUÇÃO

A década de noventa foi marcada pela preocupação com a dívida pública, pelos déficits e pelas medidas de ajuste fiscal. Um dos objetivos centrais do governo desde então tem sido aumentar a receita e diminuir a [despesa](#). Com o acordo firmado com o FMI, em 1998, o governo se comprometeu com metas de resultados primários para estabilizar a relação dívida/PIB. A obtenção desses resultados seria baseada em medidas temporárias de aumento da receita e em medidas temporárias e permanentes de diminuição dos gastos. Uma das dificuldades encontradas na diminuição de gastos foi a rigidez para baixo de vários componentes da despesa pública. Os dispêndios com pessoal e dívida são exemplos dessa rigidez. Os gastos sobre os quais existe maior flexibilidade e possibilidade de diminuição eram, e são, aqueles com custeio e investimento (OCC) e é nessa rubrica que o governo tem concentrado seus esforços de ajuste.

Esse esforço de corte de gastos tem encontrado obstáculos na elaboração e execução do orçamento público, que tem incluído muitas demandas incompatíveis com as receitas existentes e tem sido elaborado com base na execução da despesa de três anos anteriores. Essa metodologia de definição de limites induz os órgãos a gastarem todos os recursos disponíveis mesmo quando em gastos não essenciais, com receio de receber um orçamento menor no ano seguinte.

O ajuste fiscal do governo também tem sido dificultado pela excessiva vinculação de receitas existente. Esse procedimento já tem tradição no Brasil e

representa uma forma dos órgãos garantirem a sua parte da receita. O problema é que ele diminui ainda mais a margem de manobra para redução dos gastos.

Dessa forma, o governo tem utilizado a repressão fiscal para diminuir suas despesas, principalmente o contingenciamento e a postergação da execução via controle das liberações "na boca do caixa" pelo Tesouro Nacional. Esses artifícios se justificavam com inflação elevada, que corroía o valor real das despesas. No entanto, com a estabilização dos preços, as distorções causadas por esses instrumentos e o irrealismo orçamentário tornaram-se evidentes, fazendo surgir pressões muito grandes para o aperfeiçoamento do processo orçamentário e para o fim da repressão fiscal.

Com o Plano Plurianual para 2000-2003 e com o orçamento de 2000, foi dado um passo importante para a reformulação do processo orçamentário e para maior realismo e eficiência do orçamento, possibilitando, dessa forma, seu uso como instrumento de ajuste fiscal. O problema é que as mudanças são complexas, com implementação lenta, dependente de aperfeiçoamento técnico, inclusive de pessoal.

Dados os problemas existentes e o tempo requerido para a reforma do orçamento, o objetivo deste trabalho é elaborar um modelo de incentivos para os órgãos diminuírem voluntariamente seus gastos, eliminando o comportamento incremental, segundo o qual se gasta o máximo possível para garantir que o orçamento seguinte não sofra reduções. Pelo modelo apresentado, um órgão que não use todo o orçamento disponível num exercício, recebe parte da economia verificada no ano seguinte em recursos não vinculados, além do orçamento que receberia normalmente. Esse mecanismo, se otimamente implementado, implicará

numa redução dos gastos dos órgãos e possibilitará maior pagamento de juros da dívida com receita fiscal, diminuindo a necessidade de recorrer às operações de crédito.

O presente trabalho está organizado da seguinte forma.

No primeiro capítulo, apresenta-se uma resenha da situação fiscal brasileira na década de noventa, ressaltando a importância da sustentabilidade da política fiscal nos próximos anos, assim como o esgotamento e distorções geradas pelas medidas adotadas para aumento da receita e diminuição do gasto.

No segundo capítulo, descreve-se a elaboração e a execução do orçamento após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Ressalta-se a importância das mudanças efetuadas pela Carta Magna e as falhas apresentadas na elaboração do orçamento segundo as novas regras. Os problemas na execução orçamentária e financeira são enfatizados, com destaque para o comportamento incremental dos órgãos e para a vinculação de receitas. Também são citadas as mudanças feitas a partir de 2000 e as propostas existentes para melhoria do orçamento como instrumento de racionalização e maior eficiência do gasto público.

No terceiro capítulo, apresenta-se um mecanismo para eliminação do comportamento incremental baseado no modelo Principal-Agente e na teoria do desenho de mecanismos. Mostra-se que é possível aumentar a utilidade dos órgãos e o ganho do governo de forma relativamente simples e com redução gradual dos instrumentos de repressão [fiscal. Com](#) esse mecanismo, os órgãos gastam menos, caso estejam efetuando gastos desnecessários apenas para

manter a dotação do orçamento seguinte, tornando o gasto público mais eficiente. Finalmente, na última parte deste trabalho, são apresentadas as conclusões.

CAPÍTULO 1

POR QUE É PRECISO CORTAR GASTOS? EVOLUÇÃO DA SITUAÇÃO FISCAL NA DÉCADA DE 90

Neste capítulo, é apresentada uma resenha sobre a evolução da situação fiscal do Brasil na década de 90. Ressalta-se que a deterioração das contas públicas começou com o ajuste aos choques do petróleo e à crise das taxas de juros na década de 80 e aprofundou-se com o fim do processo inflacionário. Mostra-se que, na primeira metade da década, medidas temporárias de aumento das receitas e o efeito corrosivo da inflação sobre o valor real das dotações orçamentárias dos órgãos contribuíram para a melhora dos resultados fiscais. A partir de 1995, a situação das contas públicas deteriorou-se gravemente devido o fim da inflação, o aumento dos gastos previdenciários, de custeio e investimento e pelo efeito das crises asiática e russa. Em 1998, foi implantado o Programa de Estabilidade Fiscal e firmado o acordo com o FMI. O objetivo era estabilizar a relação dívida líquida/PIB através da obtenção de resultados primários que possibilitassem maior pagamento dos juros e diminuição do endividamento. No texto, destacam-se as medidas adotadas para atingir os resultados acordados, principalmente, o aspecto temporário de algumas delas e a impossibilidade de diminuição de alguns [gastos. Com](#) a análise da situação atual, ressalta-se que,

apesar da melhora verificada com o pacote de ajuste fiscal, ainda é preciso diminuir os gastos para possibilitar que um montante maior de receita fiscal seja alocada no pagamento dos juros da dívida. A maneira mais indicada para fazer isso é uma reformulação no modelo atual de elaboração e execução do orçamento, que tem deixado margem para gastos elevados e ineficientes.

1. 1 - A evolução das contas públicas na década de 80.

A década de 80 foi marcada pela crise da dívida externa, pelos baixos índices de crescimento da economia e pelo grande problema da alta inflação. A teoria difundida na época era a de que a inflação era acelerada por causa da inércia derivada dos mecanismos de indexação formais e informais existentes.

Foi nesse período que as contas públicas se deterioraram gravemente, dando origem à crise fiscal brasileira da década de 90. De acordo com Simonsen (1989), uma das causas dessa deterioração foi a reação do governo aos choques do petróleo. O ajustamento externo causou a retração da poupança externa e os superávits comerciais que se fizeram necessários para o pagamento dos juros da dívida externa implicaram em aumento do déficit e do endividamento interno, já que foram obtidos por meio de subsídios diretos e indiretos às exportações e com aumento das taxas de juros.

Observou-se a compressão dos preços dos bens e serviços fornecidos pelas empresas estatais motivada pela prática de usar os preços públicos como

Receitas de impostos, contribuições e serviços prestados pelo Estado. Excluem-se as receitas de operações de crédito e outras receitas financeiras.

um freio à escalada da inflação e de subsidiar indiretamente as exportações através da contenção do preço real dos insumos produzidos pelo Estado.

Os juros da dívida interna como proporção do PIB cresceram significativamente entre 1980 e 1985. A conta de juros externos do governo aumentou muito por causa da absorção de dívidas anteriormente contraídas pelas empresas estatais e até pelo setor privado. Mas, Simonsen (1989) afirma que os déficits do setor público não tiveram como principal origem a alta dos juros reais da dívida interna e externa e dos custos de rolagem da dívida interna. Entre 1970 e 1988, a piora no saldo das contas do governo deveu-se mais à queda da receita tributária bruta e ao aumento de despesas com pessoal. Essas últimas tiveram aumento de 100% entre 1984 e 1988.

A queda da receita se deu pelo efeito Tanzi² sobre a carga tributária, pela queda das receitas como consequência do baixo crescimento econômico do período e pela política expansionista de incentivos e subsídios fiscais. Entre 1982 e 1984, a receita tributária reduziu-se em 3,9 pontos percentuais do PIB (Simonsen,1989). A aceleração da inflação corroe a carga tributária apesar do encurtamento dos prazos de recolhimento dos impostos.

A Constituição de 1988 agravou o problema fiscal ao transferir parte das receitas da União para Estados e Municípios sem que houvesse, em contrapartida, uma redistribuição das despesas. Assegurou-se 44% do imposto de renda (IR) e do imposto sobre produtos industrializados (IPI) para os fundos de participação dos Estados e Municípios (FPM e FPE), 3% desses impostos para

² O efeito Tanzi reduz o valor real dos impostos por causa da inflação existente entre o fato gerador do imposto e seu recolhimento.

fundos constitucionais de desenvolvimento (FNO, FCO, FNE) e 10% do IPI para os Estados Exportadores. A totalidade da arrecadação do IOF incidente sobre o ouro, quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial, ficou destinada a Estados e Municípios. Esses últimos ainda foram contemplados com 50% da arrecadação do ITR.

Além das transferências de impostos, o texto constitucional também determinou a transferência de competência tributária, o que eliminou os ganhos da União com os impostos únicos, que foram incorporados à base de cálculo do ICMS. Estima-se que a perda de receita causada foi de 1,3% do PIB na arrecadação federal (Oliveira e Silva, 1999).

A Carta Magna também promoveu forte vinculação de receitas aos setores sociais, principalmente para educação (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino) e para a seguridade social, que passou a receber a maioria das contribuições sociais. Conclui-se que, apesar de ter incluído em seu texto medidas de controle importantes, como o estabelecimento de limites de endividamento mobiliário de Estados e Municípios e da despesa com pessoal ativo e inativo das três esferas de Governo, o texto constitucional agravou o problema das contas públicas.

Somando-se aos efeitos da queda da receita e da Constituição de 1988, os mecanismos de financiamento da dívida pública reforçaram o problema do déficit. O Brasil financiou o déficit com emissão de base monetária e com aumento do endividamento interno (emissão de títulos), o que causou aumento da inflação e das despesas com juros.

Em 1989, o déficit fiscal, no conceito operacional³, atingiu 7% do PIB. Sua média ao longo da década foi de 5% do **PIB** (Pinheiro, 1999).

Na próxima seção descreve-se as medidas adotadas e o comportamento das contas públicas na primeira metade da década.

1.2 - A Necessidade de Ajuste.

O fracasso dos planos heterodoxos, que consideravam que a redução do déficit público e suas seqüelas recessivas não seriam pré-requisitos para a erradicação do processo inflacionário, fez com que se generalizasse a idéia de que só com o ajuste fiscal se poderia fazer a diminuição permanente da [inflação](#). [Com](#) o ajuste, seria possível romper o círculo vicioso entre déficit público, taxa de juros e inflação, aumentando a poupança agregada e retomando o crescimento da economia.

Segundo Reis (1989), o processo inflacionário não era neutro devido às imperfeições dos mecanismos de indexação. Assim, qualquer tentativa de desindexação e de reduzir a inflação causaria alterações na distribuição de renda, aumentando a participação dos segmentos de mais baixa renda e elevando a demanda agregada. Devido à rigidez das decisões de oferta e dos preços, surgiriam pressões inflacionárias. Então, para que o aumento do consumo não gerasse inflação, seria necessário que os demais componentes da demanda se

³ O conceito de déficit primário corresponde a diferença entre as despesas e receitas não financeiras. O déficit operacional incorpora as despesas com juros e o déficit nominal inclui a correção monetária e cambial.

contraíssem. Dessa forma, o governo teria que reduzir sua participação na demanda agregada, ou seja, seus gastos.

Por sua vez, o aumento das taxas de juros, causado pelo uso de política monetária restritiva, aumentaria as despesas com juros, o que implicaria em maior aumento do déficit. Assim, qualquer programa de estabilização deveria ser precedido de um ajuste fiscal. O esforço de ajuste dependeria do nível do déficit existente e a redução deste deveria ter magnitude suficiente para diminuir de forma significativa a acumulação de dívida.

Seguindo essa linha de pensamento, a partir de 1990 iniciaram-se as medidas para controle do déficit.

1.3 - O ajuste na primeira metade da década de 90.

As medidas mais efetivas para o ajuste fiscal começaram em 1990, no governo Collor, que adotou medidas transitórias para comprimir despesas e elevar as receitas. Particularmente, o ano de 1990 teve resultados primário e operacional muito bons por causa de receitas do tipo *once and for all*, geradas pelo aumento da cobrança do IOF, pela redução artificial dos juros e pelo sequestro das poupanças privadas.

Entre 1990 e 1993, ocorreram mudanças estruturais que ajudaram a reduzir o déficit potencial⁴, tais como a privatização, que reduziu as necessidades de financiamento do setor público (NFSP); a limitação do endividamento estadual e

⁴ O conceito de déficit potencial corresponde ao conceito de *core deficit*, que é a diferença entre o nível permanente de receitas e o nível permanente de despesas.

municipal, que evitou a ocorrência de desajustes significativos; a redução do montante de benefícios pagos pela Previdência, pelo programa de combate às fraudes; a reformulação do setor elétrico, que minimizou os aportes do Tesouro através do pagamento de avais; a lei de modernização dos portos, que diminuiu a necessidade de investimento público; e a concessão de serviços públicos, que diminuiu as necessidades de inversões do setor público. Tais ações geraram uma redução estrutural das necessidades de financiamento no longo prazo com efeitos positivos sobre a percepção dos agentes econômicos acerca do grau de solvência do setor público (Barbosa e Giambiagi, 1995).

Entre 1985 e 1993, ocorreu melhora de 4,4% do PIB no resultado operacional e de 1,4% do PIB no resultado primário do governo central (Barbosa e Giambiagi, 1995). Os resultados primários de Estados e Municípios também melhoraram por causa da adoção de medidas de coordenação e controle do endividamento dessas esferas por parte do governo federal.

Apesar da obtenção de bons resultados, Franco (1995) afirma que o problema do déficit potencial persistia como ameaça à estabilidade, pois havia o irrealismo do orçamento gerado pela inclusão de despesas muito maiores que a capacidade de arrecadação. Os déficits potenciais não eram concretizados por causa da repressão fiscal das despesas, feita através do contingenciamento e da postergação das liberações financeiras por parte do Tesouro Nacional⁵ (controle

⁵ O contingenciamento é feito pelo Ministério da Fazenda, com a imposição de limites de recebimentos para pagamento (ou limites de recursos financeiros) abaixo do valor das dotações orçamentárias dos órgãos e com a indisponibilização de créditos orçamentários. Dessa forma, apesar de ter orçamento, o órgão não consegue executá-lo na sua totalidade por causa da insuficiência de recursos financeiros. Esse mecanismo atinge os gastos com custeio e investimento e tem sido feito através de decretos de programação financeira. Para o ano 2000, o contingenciamento foi feito com o Decreto n.º 3.473 e posteriores alterações determinadas por

"na boca do caixa"), o que corroía o valor real das dotações orçamentárias. Dessa forma, o Poder Executivo dependia da inflação para financiar orçamentos irrealis, o que impedia a visibilidade real do problema fiscal e dificultava o seu combate.

As unidades orçamentárias tentavam se defender da repressão fiscal e da redução real do valor de suas dotações com a criação de vinculações das receitas a gastos específicos e com o uso de mecanismos quase automáticos de cobertura de insuficiências de recursos, segundo os quais seus déficits transformavam-se em dívidas assumidas formalmente pela União. Como exemplo, tem-se a obrigação do Tesouro cobrir as insuficiências de recursos oriundos de benefícios da Previdência (INSS).

O irrealismo orçamentário, os automatismos citados acima e a rigidez causada pela vinculação das receitas compunham um quadro de fragmentação fiscal e progressiva deterioração das contas públicas. Conclui-se que a melhora da situação fiscal do setor público no início da década de noventa refletiu mais a repressão dos déficits e a relevância do imposto inflacionário para o seu financiamento do que o uso de medidas efetivas de aumento de receita e corte de gastos.

Com o Plano Real, o imposto inflacionário caiu de 3% para 0,2% do PIB entre 1993 e 1996. Assim perdeu eficácia o mecanismo de postergar a execução orçamentária para que a inflação corroesse o valor real da despesa (Giambiagi e Rigolon, 1999).

portarias do Ministério da Fazenda. No próximo capítulo são explicados os efeitos distorcivos causados por essa prática e os mecanismos de defesa das unidades orçamentárias.

Segundo Franco (1995), já a partir do segundo semestre de 1993, adotou-se como objetivo iniciar uma transição na direção de práticas orçamentárias realistas. Fez-se uma reprogramação orçamentária com cancelamento de várias dotações e procurou-se o não contingenciamento por parte do Tesouro Nacional. Os cortes das despesas foram balizados em grandes linhas por prioridades de governo e atingiram 1,5% do PIB (Franco, 1995).

Em 1994, foram criados o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), uma receita temporária, inicialmente com vigência de doze meses, e o Fundo Social de Emergência (FSE), posteriormente Fundo de Estabilização Fiscal (FEF)⁶, que desvinculou parte das receitas para Estados e Municípios e representou um mecanismo de flexibilização da execução orçamentária, deixando maior parte de recursos livres para a programação pelo Tesouro.

Essas medidas refletiam maior preocupação com o problema fiscal, mas não foram suficientes para compensar os efeitos do fim da inflação e o concomitante aumento do gasto que ocorreu em 1995, como pode ser visto na próxima seção.

⁶ O FEF permitiu ao governo federal não transferir a estados e municípios a cota-parte do IR de funcionários lotados nas repartições federais, 20% das despesas vinculadas associadas ao PIS-PASEP, que representava em média, 0,9% do PIB, para usar esses recursos livres de vinculação. Esse fundo vigorou até 31 dezembro de 1999.

1.4 - A deterioração a partir de 1995 e as medidas adotadas para o ajuste .

A partir de 1995, com a implementação do Plano Real, a inflação caiu drasticamente, e as contas públicas entraram em elevado desequilíbrio, o que explicitou o uso da inflação como aliada no ajuste *ex post* das contas públicas (Pinheiro e Giambiagi, 1999). Entre 1995 e 1997, o resultado primário passou de um superávit de 0,4% do PIB para déficit de 0,9% do PIB (Velloso, 1998).

Aos efeitos da queda da inflação somou-se o aumento do gasto público. O fator que mais influenciou para isso foi o agravamento do problema previdenciário, que teve como causas o reajuste do salário mínimo, de R\$ 70,00 para R\$ 100,00, e o reajuste de 23% concedido ao funcionalismo público em janeiro de 1995, além do aumento do número de aposentados no âmbito dos servidores públicos. Os gastos com inativos da União passaram de 23% para 43% da despesa total com pessoal entre 1989 e 1995 e o déficit do setor previdenciário como um todo, aumentou de 1% para 4,8% do PIB entre 1987 e 1997 (Velloso, 1998).

Também contribuíram para o agravamento do problema o aumento dos gastos de outras despesas de custeio e investimento - OCC (2,46% do PIB em 1995 contra 3,03% em 1997) e a piora da situação fiscal dos estados. Entre 1989 e 1995, a dívida de Estados e Municípios aumentou 56% (Velloso, 1998).

Os resultados não foram piores porque a receita líquida' do Tesouro Nacional aumentou 32,2% entre 1995 e 1997 (Velloso, 1998). Parte desse

Receita líquida de transferências obrigatórias a estados e municípios.

aumento foi devido à reintrodução da CPMF. Sem considerar essa contribuição, a receita só de impostos cairia de 12,98% do PIB em 1995 para 12,23% em [1997](#). [Com](#) ela, observou-se aumento de 0,03% do PIB (Giambiagi, 1999). Também foram importantes as receitas de concessões da área de telefonia e das privatizações, que sofreram forte impulso na época.

Agravando a situação, a partir do segundo semestre de 1997, os juros começaram a subir por causa da crise asiática. O déficit operacional piorou e o governo implementou um pacote de ajuste. Como consequência, em 1998, observou-se o equilíbrio no resultado primário do governo.

Apesar da melhora, os resultados desse pacote ficaram aquém do esperado porque o orçamento de 1998 apresentou despesas elevadas causadas pela superestimação do crescimento do PIB real e da inflação em sua elaboração (previu-se crescimento de 4% e inflação de 7% a 8% a.a, quando os valores observados foram de 0,5% do PIB e 1%, respectivamente). Com isso, os cortes de gastos em 1998 foram insuficientes, já que foram baseados no orçamento e não no gasto efetivo de 1997. Além disso, esse primeiro pacote de ajuste não tinha uma meta oficial de resultado. Não se previram medidas de compensação caso ocorresse frustração de despesa ou de receita.

A Tabela 1.1 resume os resultados fiscais entre 1991 e 1998. Observe que as necessidades de financiamento do setor público, no conceito operacional, passaram da média de 0,4% do PIB no período entre 1991 e 1994 para média de 5,2% no período 1995-1998. Isso ocorreu por causa do aumento da despesa com juros reais e principalmente por causa da evolução do déficit primário, que passou de superávit de 2,9% em 91-94 para déficit de 0,2% entre 94-98.

TABELA 1.1
- Resultados fiscais - 1991/98 -

ITENS	MÉDIAS ANUAIS (% DO PIB)	
	1991/94	1995/98
DEFICIT OPERACIONAL	0,4	5,2
Governo Federal	-0,1	2,6
Estados e Municípios	0,2	2,1
Empresas Estatais	0,2	0,5
DESpesas JUROS REAIS	3,3	5
Governo Federal	1,5	2,9
Estados e Municípios	0,9	1,7
Empresas Estatais	0,9	0,4
DÉFICIT PRIMÁRIO	-2,9	0,2
Governo Federal	-1,6	-0,3
Estados e Municípios	-0,7	0,4
Empresas Estatais	-0,7	0,1

Fonte: GIAMBIAGI, F & RIGOLON, F.J. ago.1999

Em 1998, o déficit nominal ficou em 8% do PIB, o operacional em 7,8% e o resultado primário foi o equilíbrio. Fatores de receita temporários como a CPMF, a venda de concessões de serviços públicos de telefonia e o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) perfizeram cerca de 2% do PIB de melhora fiscal (Além e Giambiagi, 1999).

A dívida líquida do setor público passou de 37,9% do PIB em 1991 para 42,6% do PIB em 1998. A situação foi agravada pela crise da Rússia, que causou redução do crédito externo e negativa de rolagem dos vencimentos programados a partir de então. O Brasil foi alvo de desconfiança do mercado mundial e sofreu grande saída de capitais. Para deter a fuga de reservas, a taxa de juros foi elevada de 20% a.a para 40% a.a, o que pressionou o déficit operacional. As despesas com juros reais aumentaram de 3,4% do PIB em 1997 para 7,8%, em 1998 (Averbug, 2000). A pequena melhora do resultado primário entre esses anos não foi suficiente para compensar o aumento da despesa com juros.

Num esforço maior para equilibrar as contas públicas, ainda em 1998, foi adotado o Programa de Estabilidade Fiscal (PEF) e firmado acordo com o FMI. O governo se propunha um significativo ajuste primário para estabilizar a dívida pública em torno de 45% do PIB. Ao contrário do que ocorreu no pacote anterior, fixaram-se metas de superávit primário do governo central para os anos de 1999, 2000 e 2001 nos valores de 1,8%, 2% e 2,3% do PIB, respectivamente.

Para o ano de 1999, o esforço fiscal seria de R\$ 17,7 bilhões, sendo que R\$ 2,4 bi deveriam vir da reforma da previdência, R\$ 0,4 bi da reforma administrativa, R\$ 2 bi de contribuições da previdência, R\$ 10,7 bi de novos impostos (volta da CPMF, ampliação da base e elevação das alíquotas de 0,2% para 0,3% da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social — COFINS, entre outros) e R\$ 2,2 bi do corte de gastos.

No início de 1999, as taxas de juros caíram para 30% a.a., aproximadamente. Mas, a não aprovação da reforma da previdência em dezembro de 1998 e a moratória temporária de Minas Gerais, em janeiro de 1999, fizeram a credibilidade na capacidade do Brasil cumprir o acordo com o FMI cair. Adicionalmente, temia-se uma crise cambial e seus efeitos sobre a dívida. As taxas de juros subiram novamente para conter a fuga de reservas e a relação dívida líquida/PIB subiu para 48% do PIB no mês de janeiro.

Como consequência, as metas de superávit primário foram revistas em março de 1999. Os valores para o governo central mudaram para 2,5%, 2,65% e 2,6% do PIB nos anos de 1999, 2000 e 2001, respectivamente.

Com o esforço de ajuste, em 1999, o resultado primário registrou valor superior ao critério de desempenho acordado. Obteve-se superávit de R\$ 31,1 bilhões quando o valor exigido era de R\$ 30,2 bilhões.

A receita total passou de 20,4% para 20,9% do FIB, com destaque para a arrecadação da COFINS, da CPMF e do Imposto de Renda, que aumentaram R\$ 1,4 bilhão, 793,8 milhões e R\$ 611,4 milhões, respectivamente. Foram responsáveis pelo aumento da receita administrada líquida o pagamento de débitos atrasados, em virtude da desistência de ações judiciais incentivada pelas Lei n.º 9.779 de 19/01/99 e suas alterações; o crescimento da Receita do Imposto de Importação, explicado pela mudança cambial; o encerramento de ações judiciais referentes à COFINS e à CSLL e a cobrança do IOF sobre as aplicações financeiras em fundos de investimento e sobre as operações de crédito relativamente às pessoas físicas e jurídicas (SPE/MF, 2000).

Também contribuíram para essa melhora mudanças na legislação fiscal. Entre elas, destacam-se a incorporação dos depósitos judiciais à Conta Única do Tesouro e a cobrança da contribuição da previdência sobre o 13º salário do servidor público. A Tabela 1.2 mostra o reforço na arrecadação das medidas associadas ao Programa de Estabilidade Fiscal, que foram responsáveis por R\$ 24,1 bilhões.

TABELA 1.2
PEF — Impacto sobre a Receita — 1999 R\$ bilhões)

COFINS	9,5
DEPÓSITOS JUDICIAIS	2,7
CPMF	7,3
CONTA PETRÓLEO	2,4
CONTRIBUIÇÃO SERVIDOR	0,4
CSLL	-2,0
IOF	1,7
TRIBUTAÇÃO SI OP. SWAP	2,1
TOTAL	24,1

Fonte: BRASIL. Secretaria de Política Econômica/MF, fevereiro/março, 2000

Em relação à despesa, observou-se queda de 0,8% do PIB nos gastos com outras despesas de custeio e investimento (OCC). O comportamento da despesa como proporção do PIB em relação a 1998 é mostrado na Tabela 1.3.

TABELA 1.3
DESPESAS DO GOVERNO CENTRAL/PIB (%)

DISCRIMINAÇÃO	1998	1999
DESPESA TOTAL	19,8	18,7
Estados e Municípios	3,0	3,2
Benefícios	5,9	5,8
Adm. Federal	10,5	9,5
- Pessoal	5,1	4,9
- Custeio	5,4	4,6
Subsídios	0,3	0,3

Fonte: BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional-dez/99.

O fato do orçamento de 1999 ter sido feito com parâmetros mais realistas contribuiu para o ajuste. Na sua elaboração, estimou-se que o PIB teria crescimento negativo de 1% e que a inflação seria de 2% a.a pelo IGP-DI. Os valores observados foram crescimento de 1% do PIB e inflação de 9 % a.a pelo IPCA e de 20% a.a pelo IGP-DI.

O déficit do Regime Geral da Previdência elevou-se de R\$ 7,2 bilhões para R\$ 9,3 bilhões (0,9% do PIB) de 1998 para 1999. As despesas foram

pressionadas pelos reajustes dos benefícios de 4,6% nos meses de maio(piso) e junho (demais), mas apresentaram queda de 0,1% do PIB, o que foi reflexo da estabilização da taxa de crescimento das concessões, explicada pela redução de novas concessões por tempo de contribuição após a reforma da Previdência Social. As receitas desse setor apresentaram queda de 0,2% do PIB. A Tabela 1.4 resume o resultado da previdência em porcentagem do PIB.

TABELA 1.4
RESULTADO DA PREVIDÊNCIA/PIB (%)

DISCRIMINAÇÃO	1998	1999
Contribuições	5,1	4,9
Benefícios	5,9	5,8
RESULTADO	-0,8	-0,9

Fonte:BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional-dez/99.

Ressalta-se que, apesar da queda em relação ao PIB (explicada pelo aumento do produto), em termos correntes, as despesas com pessoal e benefícios previdenciários aumentaram em relação ao ano de 1998. Os gastos com pessoal aumentaram R\$3,3 bilhões devido ao aumento de 28% para os servidores civis a partir de agosto de 1998 e reajustes a algumas carreiras. Os benefícios tiveram aumento de R\$ 5,1 bilhão (MF/SPE).

O pagamento de juros nominais foi de 12,6% do PIB. Houve expansão dessa rubrica devido à desvalorização cambial. A dívida líquida do setor público ficou em 46,95%, valor abaixo da meta acordada, que era de 50,97% do PIB (SPE/MF, 2000).

Pode-se dizer que houve um severo ajuste em 1999. A política econômica desse ano assentou-se sobre os pilares de austeridade fiscal pelas metas e da aprovação das reformas. A reforma previdenciária aprovada em 1999 deve

RESUMO

Este trabalho introduz um modelo do tipo Principal-Agente para aperfeiçoar a execução orçamentária e financeira dos gastos públicos, fazendo com que o processo orçamentário torne-se mais compatível com as metas de sustentabilidade da política fiscal.

O objetivo é incentivar a eliminação do comportamento incremental dos órgãos, ou seja, a tendência a executar todas as despesas possíveis apenas para evitar que os orçamentos seguintes sofram reduções e não pelo fato delas serem prioritárias. Como consequência do mecanismo proposto, o governo consegue induzir os órgãos a diminuir seus gastos voluntariamente. Dessa forma, é possível a redução gradual da repressão fiscal, que tornou-se menos vantajosa com o fim da inflação e tem sido alvo de muitas críticas, tanto pelo seu caráter impositivo quanto por gerar uma série de distorções no gasto público.

Para dar base ao modelo, faz-se uma análise da situação fiscal na década de noventa, assim como do processo de elaboração e execução orçamentária do período. Finalmente, uma simulação com dados da execução orçamentária de 1999 mostra a economia de recursos que seria obtida caso o mecanismo tivesse sido adotado.

ABSTRACT

This paper introduces a Principal-Agent model on a country's budgetary performance in order to reduce unnecessary expenditures. Therefore, it contributes to the goals established for its fiscal adjustment.

The main objective of the model is to stimulate the end of a practice developed by some government agencies which tend to spend, by the end of each fiscal year, its own remaining budget. In fact, regardless of the fiscal impact of those actions, they are an attempt to avoid a cut in the next year agency budget, imposed by law.

As a result of the proposed mechanism of incentives, government will be able to induce a voluntary reduction in every agency's expenses, gradually limiting the fiscal repression that causes many distortions on the public sector.

Initially, the authors analyze Brazilian fiscal situation and budgetary framework during the 90's. Following the main features of the model, a simulation is developed using 1999's data to show the possible economy of resources in case of the adoption of the proposed mechanism.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 01

CAPÍTULO 1: POR QUE É PRECISO CORTAR GASTOS? EVOLUÇÃO DA SITUAÇÃO FISCAL NA DÉCADA DE 90 05

1.1 - A evolução das contas públicas na década de 80 06

1.2 - A necessidade de ajuste 09

1.3 - O ajuste na primeira metade da década de 90 10

1.4 - A deterioração a partir de 1995 e as medidas adotadas para o ajuste 14

CAPÍTULO 2: ORÇAMENTO COMO INSTRUMENTO DE AJUSTE FISCAL. 25

2.1 - A elaboração do orçamento 26

2.1.1 - O orçamento na Constituição de 1988 26

2.1.2 - A prática 30

2.2 A execução do orçamento 43

2.3 As mudanças a partir de 2000 — O PPA 2000/2003 50

2.4 — Propostas existentes 55

2.4.1 — O orçamento Base Zero 55

2.4.2 — O orçamento Mandatário 56

CAPÍTULO 3: UMA PROPOSTA PARA REDUÇÃO VOLUNTÁRIA DOS GASTOS 62

3.1 — Arcabouço teórico 63

3.2 O modelo básico 65

3.2.1 — Incorporando o contingenciamento e a existência da inflação 67

3.3 Dois anos sem incentivos 70

3.3.1 Sem contingenciamento: A solução ótima para o órgão 70

3.3.2 Com contingenciamento: A solução ótima para o órgão 72

3.3.3 Com contingenciamento: O resultado para o Governo. 73

3.4 Dois anos com incentivos. 75

3.5 Simulação: O modelo particularizado para uma função de utilidade logarítmica 79

3.6 — Simulação com dados reais 80

CONCLUSÃO 84

ANEXOS 88

BIBLIOGRAFIA 92

INTRODUÇÃO

A década de noventa foi marcada pela preocupação com a dívida pública, pelos déficits e pelas medidas de ajuste fiscal. Um dos objetivos centrais do governo desde então tem sido aumentar a receita e diminuir a [despesa](#). Com o acordo firmado com o FMI, em 1998, o governo se comprometeu com metas de resultados primários para estabilizar a relação dívida/PIB. A obtenção desses resultados seria baseada em medidas temporárias de aumento da receita e em medidas temporárias e permanentes de diminuição dos gastos. Uma das dificuldades encontradas na diminuição de gastos foi a rigidez para baixo de vários componentes da despesa pública. Os dispêndios com pessoal e dívida são exemplos dessa rigidez. Os gastos sobre os quais existe maior flexibilidade e possibilidade de diminuição eram, e são, aqueles com custeio e investimento (OCC) e é nessa rubrica que o governo tem concentrado seus esforços de ajuste.

Esse esforço de corte de gastos tem encontrado obstáculos na elaboração e execução do orçamento público, que tem incluído muitas demandas incompatíveis com as receitas existentes e tem sido elaborado com base na execução da despesa de três anos anteriores. Essa metodologia de definição de limites induz os órgãos a gastarem todos os recursos disponíveis mesmo quando em gastos não essenciais, com receio de receber um orçamento menor no ano seguinte.

O ajuste fiscal do governo também tem sido dificultado pela excessiva vinculação de receitas existente. Esse procedimento já tem tradição no Brasil e

representa uma forma dos órgãos garantirem a sua parte da receita. O problema é que ele diminui ainda mais a margem de manobra para redução dos gastos.

Dessa forma, o governo tem utilizado a repressão fiscal para diminuir suas despesas, principalmente o contingenciamento e a postergação da execução via controle das liberações "na boca do caixa" pelo Tesouro Nacional. Esses artifícios se justificavam com inflação elevada, que corroía o valor real das despesas. No entanto, com a estabilização dos preços, as distorções causadas por esses instrumentos e o irrealismo orçamentário tornaram-se evidentes, fazendo surgir pressões muito grandes para o aperfeiçoamento do processo orçamentário e para o fim da repressão fiscal.

Com o Plano Plurianual para 2000-2003 e com o orçamento de 2000, foi dado um passo importante para a reformulação do processo orçamentário e para maior realismo e eficiência do orçamento, possibilitando, dessa forma, seu uso como instrumento de ajuste fiscal. O problema é que as mudanças são complexas, com implementação lenta, dependente de aperfeiçoamento técnico, inclusive de pessoal.

Dados os problemas existentes e o tempo requerido para a reforma do orçamento, o objetivo deste trabalho é elaborar um modelo de incentivos para os órgãos diminuírem voluntariamente seus gastos, eliminando o comportamento incremental, segundo o qual se gasta o máximo possível para garantir que o orçamento seguinte não sofra reduções. Pelo modelo apresentado, um órgão que não use todo o orçamento disponível num exercício, recebe parte da economia verificada no ano seguinte em recursos não vinculados, além do orçamento que receberia normalmente. Esse mecanismo, se otimamente implementado, implicará

numa redução dos gastos dos órgãos e possibilitará maior pagamento de juros da dívida com receita fiscal, diminuindo a necessidade de recorrer às operações de crédito.

O presente trabalho está organizado da seguinte forma.

No primeiro capítulo, apresenta-se uma resenha da situação fiscal brasileira na década de noventa, ressaltando a importância da sustentabilidade da política fiscal nos próximos anos, assim como o esgotamento e distorções geradas pelas medidas adotadas para aumento da receita e diminuição do gasto.

No segundo capítulo, descreve-se a elaboração e a execução do orçamento após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Ressalta-se a importância das mudanças efetuadas pela Carta Magna e as falhas apresentadas na elaboração do orçamento segundo as novas regras. Os problemas na execução orçamentária e financeira são enfatizados, com destaque para o comportamento incremental dos órgãos e para a vinculação de receitas. Também são citadas as mudanças feitas a partir de 2000 e as propostas existentes para melhoria do orçamento como instrumento de racionalização e maior eficiência do gasto público.

No terceiro capítulo, apresenta-se um mecanismo para eliminação do comportamento incremental baseado no modelo Principal-Agente e na teoria do desenho de mecanismos. Mostra-se que é possível aumentar a utilidade dos órgãos e o ganho do governo de forma relativamente simples e com redução gradual dos instrumentos de repressão [fiscal. Com](#) esse mecanismo, os órgãos gastam menos, caso estejam efetuando gastos desnecessários apenas para

manter a dotação do orçamento seguinte, tornando o gasto público mais eficiente. Finalmente, na última parte deste trabalho, são apresentadas as conclusões.

CAPÍTULO 1

POR QUE É PRECISO CORTAR GASTOS? EVOLUÇÃO DA SITUAÇÃO FISCAL NA DÉCADA DE 90

Neste capítulo, é apresentada uma resenha sobre a evolução da situação fiscal do Brasil na década de 90. Ressalta-se que a deterioração das contas públicas começou com o ajuste aos choques do petróleo e à crise das taxas de juros na década de 80 e aprofundou-se com o fim do processo inflacionário. Mostra-se que, na primeira metade da década, medidas temporárias de aumento das receitas e o efeito corrosivo da inflação sobre o valor real das dotações orçamentárias dos órgãos contribuíram para a melhora dos resultados fiscais. A partir de 1995, a situação das contas públicas deteriorou-se gravemente devido o fim da inflação, o aumento dos gastos previdenciários, de custeio e investimento e pelo efeito das crises asiática e russa. Em 1998, foi implantado o Programa de Estabilidade Fiscal e firmado o acordo com o FMI. O objetivo era estabilizar a relação dívida líquida/PIB através da obtenção de resultados primários que possibilitassem maior pagamento dos juros e diminuição do endividamento. No texto, destacam-se as medidas adotadas para atingir os resultados acordados, principalmente, o aspecto temporário de algumas delas e a impossibilidade de diminuição de alguns [gastos. Com](#) a análise da situação atual, ressalta-se que,

apesar da melhora verificada com o pacote de ajuste fiscal, ainda é preciso diminuir os gastos para possibilitar que um montante maior de receita fiscal seja alocada no pagamento dos juros da dívida. A maneira mais indicada para fazer isso é uma reformulação no modelo atual de elaboração e execução do orçamento, que tem deixado margem para gastos elevados e ineficientes.

1. 1 - A evolução das contas públicas na década de 80.

A década de 80 foi marcada pela crise da dívida externa, pelos baixos índices de crescimento da economia e pelo grande problema da alta inflação. A teoria difundida na época era a de que a inflação era acelerada por causa da inércia derivada dos mecanismos de indexação formais e informais existentes.

Foi nesse período que as contas públicas se deterioraram gravemente, dando origem à crise fiscal brasileira da década de 90. De acordo com Simonsen (1989), uma das causas dessa deterioração foi a reação do governo aos choques do petróleo. O ajustamento externo causou a retração da poupança externa e os superávits comerciais que se fizeram necessários para o pagamento dos juros da dívida externa implicaram em aumento do déficit e do endividamento interno, já que foram obtidos por meio de subsídios diretos e indiretos às exportações e com aumento das taxas de juros.

Observou-se a compressão dos preços dos bens e serviços fornecidos pelas empresas estatais motivada pela prática de usar os preços públicos como

Receitas de impostos, contribuições e serviços prestados pelo Estado. Excluem-se as receitas de operações de crédito e outras receitas financeiras.

um freio à escalada da inflação e de subsidiar indiretamente as exportações através da contenção do preço real dos insumos produzidos pelo Estado.

Os juros da dívida interna como proporção do PIB cresceram significativamente entre 1980 e 1985. A conta de juros externos do governo aumentou muito por causa da absorção de dívidas anteriormente contraídas pelas empresas estatais e até pelo setor privado. Mas, Simonsen (1989) afirma que os déficits do setor público não tiveram como principal origem a alta dos juros reais da dívida interna e externa e dos custos de rolagem da dívida interna. Entre 1970 e 1988, a piora no saldo das contas do governo deveu-se mais à queda da receita tributária bruta e ao aumento de despesas com pessoal. Essas últimas tiveram aumento de 100% entre 1984 e 1988.

A queda da receita se deu pelo efeito Tanzi² sobre a carga tributária, pela queda das receitas como consequência do baixo crescimento econômico do período e pela política expansionista de incentivos e subsídios fiscais. Entre 1982 e 1984, a receita tributária reduziu-se em 3,9 pontos percentuais do PIB (Simonsen,1989). A aceleração da inflação corroe a carga tributária apesar do encurtamento dos prazos de recolhimento dos impostos.

A Constituição de 1988 agravou o problema fiscal ao transferir parte das receitas da União para Estados e Municípios sem que houvesse, em contrapartida, uma redistribuição das despesas. Assegurou-se 44% do imposto de renda (IR) e do imposto sobre produtos industrializados (IPI) para os fundos de participação dos Estados e Municípios (FPM e FPE), 3% desses impostos para

² O efeito Tanzi reduz o valor real dos impostos por causa da inflação existente entre o fato gerador do imposto e seu recolhimento.

fundos constitucionais de desenvolvimento (FNO, FCO, FNE) e 10% do IPI para os Estados Exportadores. A totalidade da arrecadação do IOF incidente sobre o ouro, quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial, ficou destinada a Estados e Municípios. Esses últimos ainda foram contemplados com 50% da arrecadação do ITR.

Além das transferências de impostos, o texto constitucional também determinou a transferência de competência tributária, o que eliminou os ganhos da União com os impostos únicos, que foram incorporados à base de cálculo do ICMS. Estima-se que a perda de receita causada foi de 1,3% do PIB na arrecadação federal (Oliveira e Silva, 1999).

A Carta Magna também promoveu forte vinculação de receitas aos setores sociais, principalmente para educação (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino) e para a seguridade social, que passou a receber a maioria das contribuições sociais. Conclui-se que, apesar de ter incluído em seu texto medidas de controle importantes, como o estabelecimento de limites de endividamento mobiliário de Estados e Municípios e da despesa com pessoal ativo e inativo das três esferas de Governo, o texto constitucional agravou o problema das contas públicas.

Somando-se aos efeitos da queda da receita e da Constituição de 1988, os mecanismos de financiamento da dívida pública reforçaram o problema do déficit. O Brasil financiou o déficit com emissão de base monetária e com aumento do endividamento interno (emissão de títulos), o que causou aumento da inflação e das despesas com juros.

Em 1989, o déficit fiscal, no conceito operacional³, atingiu 7% do PIB. Sua média ao longo da década foi de 5% do **PIB** (Pinheiro, 1999).

Na próxima seção descreve-se as medidas adotadas e o comportamento das contas públicas na primeira metade da década.

1.2 - A Necessidade de Ajuste.

O fracasso dos planos heterodoxos, que consideravam que a redução do déficit público e suas seqüelas recessivas não seriam pré-requisitos para a erradicação do processo inflacionário, fez com que se generalizasse a idéia de que só com o ajuste fiscal se poderia fazer a diminuição permanente da [inflação](#). [Com](#) o ajuste, seria possível romper o círculo vicioso entre déficit público, taxa de juros e inflação, aumentando a poupança agregada e retomando o crescimento da economia.

Segundo Reis (1989), o processo inflacionário não era neutro devido às imperfeições dos mecanismos de indexação. Assim, qualquer tentativa de desindexação e de reduzir a inflação causaria alterações na distribuição de renda, aumentando a participação dos segmentos de mais baixa renda e elevando a demanda agregada. Devido à rigidez das decisões de oferta e dos preços, surgiriam pressões inflacionárias. Então, para que o aumento do consumo não gerasse inflação, seria necessário que os demais componentes da demanda se

³ O conceito de déficit primário corresponde a diferença entre as despesas e receitas não financeiras. O déficit operacional incorpora as despesas com juros e o déficit nominal inclui a correção monetária e cambial.

contraíssem. Dessa forma, o governo teria que reduzir sua participação na demanda agregada, ou seja, seus gastos.

Por sua vez, o aumento das taxas de juros, causado pelo uso de política monetária restritiva, aumentaria as despesas com juros, o que implicaria em maior aumento do déficit. Assim, qualquer programa de estabilização deveria ser precedido de um ajuste fiscal. O esforço de ajuste dependeria do nível do déficit existente e a redução deste deveria ter magnitude suficiente para diminuir de forma significativa a acumulação de dívida.

Seguindo essa linha de pensamento, a partir de 1990 iniciaram-se as medidas para controle do déficit.

1.3 - O ajuste na primeira metade da década de 90.

As medidas mais efetivas para o ajuste fiscal começaram em 1990, no governo Collor, que adotou medidas transitórias para comprimir despesas e elevar as receitas. Particularmente, o ano de 1990 teve resultados primário e operacional muito bons por causa de receitas do tipo *once and for all*, geradas pelo aumento da cobrança do IOF, pela redução artificial dos juros e pelo sequestro das poupanças privadas.

Entre 1990 e 1993, ocorreram mudanças estruturais que ajudaram a reduzir o déficit potencial⁴, tais como a privatização, que reduziu as necessidades de financiamento do setor público (NFSP); a limitação do endividamento estadual e

⁴ O conceito de déficit potencial corresponde ao conceito de *core deficit*, que é a diferença entre o nível permanente de receitas e o nível permanente de despesas.

municipal, que evitou a ocorrência de desajustes significativos; a redução do montante de benefícios pagos pela Previdência, pelo programa de combate às fraudes; a reformulação do setor elétrico, que minimizou os aportes do Tesouro através do pagamento de avais; a lei de modernização dos portos, que diminuiu a necessidade de investimento público; e a concessão de serviços públicos, que diminuiu as necessidades de inversões do setor público. Tais ações geraram uma redução estrutural das necessidades de financiamento no longo prazo com efeitos positivos sobre a percepção dos agentes econômicos acerca do grau de solvência do setor público (Barbosa e Giambiagi, 1995).

Entre 1985 e 1993, ocorreu melhora de 4,4% do PIB no resultado operacional e de 1,4% do PIB no resultado primário do governo central (Barbosa e Giambiagi, 1995). Os resultados primários de Estados e Municípios também melhoraram por causa da adoção de medidas de coordenação e controle do endividamento dessas esferas por parte do governo federal.

Apesar da obtenção de bons resultados, Franco (1995) afirma que o problema do déficit potencial persistia como ameaça à estabilidade, pois havia o irrealismo do orçamento gerado pela inclusão de despesas muito maiores que a capacidade de arrecadação. Os déficits potenciais não eram concretizados por causa da repressão fiscal das despesas, feita através do contingenciamento e da postergação das liberações financeiras por parte do Tesouro Nacional⁵ (controle

⁵ O contingenciamento é feito pelo Ministério da Fazenda, com a imposição de limites de recebimentos para pagamento (ou limites de recursos financeiros) abaixo do valor das dotações orçamentárias dos órgãos e com a indisponibilização de créditos orçamentários. Dessa forma, apesar de ter orçamento, o órgão não consegue executá-lo na sua totalidade por causa da insuficiência de recursos financeiros. Esse mecanismo atinge os gastos com custeio e investimento e tem sido feito através de decretos de programação financeira. Para o ano 2000, o contingenciamento foi feito com o Decreto n.º 3.473 e posteriores alterações determinadas por

"na boca do caixa"), o que corroía o valor real das dotações orçamentárias. Dessa forma, o Poder Executivo dependia da inflação para financiar orçamentos irrealis, o que impedia a visibilidade real do problema fiscal e dificultava o seu combate.

As unidades orçamentárias tentavam se defender da repressão fiscal e da redução real do valor de suas dotações com a criação de vinculações das receitas a gastos específicos e com o uso de mecanismos quase automáticos de cobertura de insuficiências de recursos, segundo os quais seus déficits transformavam-se em dívidas assumidas formalmente pela União. Como exemplo, tem-se a obrigação do Tesouro cobrir as insuficiências de recursos oriundos de benefícios da Previdência (INSS).

O irrealismo orçamentário, os automatismos citados acima e a rigidez causada pela vinculação das receitas compunham um quadro de fragmentação fiscal e progressiva deterioração das contas públicas. Conclui-se que a melhora da situação fiscal do setor público no início da década de noventa refletiu mais a repressão dos déficits e a relevância do imposto inflacionário para o seu financiamento do que o uso de medidas efetivas de aumento de receita e corte de gastos.

Com o Plano Real, o imposto inflacionário caiu de 3% para 0,2% do PIB entre 1993 e 1996. Assim perdeu eficácia o mecanismo de postergar a execução orçamentária para que a inflação corresse o valor real da despesa (Giambiagi e Rigolon, 1999).

portarias do Ministério da Fazenda. No próximo capítulo são explicados os efeitos distorcivos causados por essa prática e os mecanismos de defesa das unidades orçamentárias.

Segundo Franco (1995), já a partir do segundo semestre de 1993, adotou-se como objetivo iniciar uma transição na direção de práticas orçamentárias realistas. Fez-se uma reprogramação orçamentária com cancelamento de várias dotações e procurou-se o não contingenciamento por parte do Tesouro Nacional. Os cortes das despesas foram balizados em grandes linhas por prioridades de governo e atingiram 1,5% do PIB (Franco, 1995).

Em 1994, foram criados o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), uma receita temporária, inicialmente com vigência de doze meses, e o Fundo Social de Emergência (FSE), posteriormente Fundo de Estabilização Fiscal (FEF)⁶, que desvinculou parte das receitas para Estados e Municípios e representou um mecanismo de flexibilização da execução orçamentária, deixando maior parte de recursos livres para a programação pelo Tesouro.

Essas medidas refletiam maior preocupação com o problema fiscal, mas não foram suficientes para compensar os efeitos do fim da inflação e o concomitante aumento do gasto que ocorreu em 1995, como pode ser visto na próxima seção.

⁶ O FEF permitiu ao governo federal não transferir a estados e municípios a cota-parte do IR de funcionários lotados nas repartições federais, 20% das despesas vinculadas associadas ao PIS-PASEP, que representava em média, 0,9% do PIB, para usar esses recursos livres de vinculação. Esse fundo vigorou até 31 dezembro de 1999.

1.4 - A deterioração a partir de 1995 e as medidas adotadas para o ajuste .

A partir de 1995, com a implementação do Plano Real, a inflação caiu drasticamente, e as contas públicas entraram em elevado desequilíbrio, o que explicitou o uso da inflação como aliada no ajuste *ex post* das contas públicas (Pinheiro e Giambiagi, 1999). Entre 1995 e 1997, o resultado primário passou de um superávit de 0,4% do PIB para déficit de 0,9% do PIB (Velloso, 1998).

Aos efeitos da queda da inflação somou-se o aumento do gasto público. O fator que mais influenciou para isso foi o agravamento do problema previdenciário, que teve como causas o reajuste do salário mínimo, de R\$ 70,00 para R\$ 100,00, e o reajuste de 23% concedido ao funcionalismo público em janeiro de 1995, além do aumento do número de aposentados no âmbito dos servidores públicos. Os gastos com inativos da União passaram de 23% para 43% da despesa total com pessoal entre 1989 e 1995 e o déficit do setor previdenciário como um todo, aumentou de 1% para 4,8% do PIB entre 1987 e 1997 (Velloso, 1998).

Também contribuíram para o agravamento do problema o aumento dos gastos de outras despesas de custeio e investimento - OCC (2,46% do PIB em 1995 contra 3,03% em 1997) e a piora da situação fiscal dos estados. Entre 1989 e 1995, a dívida de Estados e Municípios aumentou 56% (Velloso, 1998).

Os resultados não foram piores porque a receita líquida' do Tesouro Nacional aumentou 32,2% entre 1995 e 1997 (Velloso, 1998). Parte desse

Receita líquida de transferências obrigatórias a estados e municípios.

aumento foi devido à reintrodução da CPMF. Sem considerar essa contribuição, a receita só de impostos cairia de 12,98% do PIB em 1995 para 12,23% em [1997](#). [Com](#) ela, observou-se aumento de 0,03% do PIB (Giambiagi, 1999). Também foram importantes as receitas de concessões da área de telefonia e das privatizações, que sofreram forte impulso na época.

Agravando a situação, a partir do segundo semestre de 1997, os juros começaram a subir por causa da crise asiática. O déficit operacional piorou e o governo implementou um pacote de ajuste. Como consequência, em 1998, observou-se o equilíbrio no resultado primário do governo.

Apesar da melhora, os resultados desse pacote ficaram aquém do esperado porque o orçamento de 1998 apresentou despesas elevadas causadas pela superestimação do crescimento do PIB real e da inflação em sua elaboração (previu-se crescimento de 4% e inflação de 7% a 8% a.a, quando os valores observados foram de 0,5% do PIB e 1%, respectivamente). Com isso, os cortes de gastos em 1998 foram insuficientes, já que foram baseados no orçamento e não no gasto efetivo de 1997. Além disso, esse primeiro pacote de ajuste não tinha uma meta oficial de resultado. Não se previram medidas de compensação caso ocorresse frustração de despesa ou de receita.

A Tabela 1.1 resume os resultados fiscais entre 1991 e 1998. Observe que as necessidades de financiamento do setor público, no conceito operacional, passaram da média de 0,4% do PIB no período entre 1991 e 1994 para média de 5,2% no período 1995-1998. Isso ocorreu por causa do aumento da despesa com juros reais e principalmente por causa da evolução do déficit primário, que passou de superávit de 2,9% em 91-94 para déficit de 0,2% entre 94-98.

TABELA 1.1
- Resultados fiscais - 1991/98 -

ITENS	MÉDIAS ANUAIS (% DO PIB)	
	1991/94	1995/98
DEFICIT OPERACIONAL	0,4	5,2
Governo Federal	-0,1	2,6
Estados e Municípios	0,2	2,1
Empresas Estatais	0,2	0,5
DESPEAS JUROS REAIS	3,3	5
Governo Federal	1,5	2,9
Estados e Municípios	0,9	1,7
Empresas Estatais	0,9	0,4
DÉFICIT PRIMÁRIO	-2,9	0,2
Governo Federal	-1,6	-0,3
Estados e Municípios	-0,7	0,4
Empresas Estatais	-0,7	0,1

Fonte: GIAMBIAGI, F & RIGOLON, F.J. ago.1999

Em 1998, o déficit nominal ficou em 8% do PIB, o operacional em 7,8% e o resultado primário foi o equilíbrio. Fatores de receita temporários como a CPMF, a venda de concessões de serviços públicos de telefonia e o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) perfizeram cerca de 2% do PIB de melhora fiscal (Além e Giambiagi, 1999).

A dívida líquida do setor público passou de 37,9% do PIB em 1991 para 42,6% do PIB em 1998. A situação foi agravada pela crise da Rússia, que causou redução do crédito externo e negativa de rolagem dos vencimentos programados a partir de então. O Brasil foi alvo de desconfiança do mercado mundial e sofreu grande saída de capitais. Para deter a fuga de reservas, a taxa de juros foi elevada de 20% a.a para 40% a.a, o que pressionou o déficit operacional. As despesas com juros reais aumentaram de 3,4% do PIB em 1997 para 7,8%, em 1998 (Averbug, 2000). A pequena melhora do resultado primário entre esses anos não foi suficiente para compensar o aumento da despesa com juros.

Num esforço maior para equilibrar as contas públicas, ainda em 1998, foi adotado o Programa de Estabilidade Fiscal (PEF) e firmado acordo com o FMI. O governo se propunha um significativo ajuste primário para estabilizar a dívida pública em torno de 45% do PIB. Ao contrário do que ocorreu no pacote anterior, fixaram-se metas de superávit primário do governo central para os anos de 1999, 2000 e 2001 nos valores de 1,8%, 2% e 2,3% do PIB, respectivamente.

Para o ano de 1999, o esforço fiscal seria de R\$ 17,7 bilhões, sendo que R\$ 2,4 bi deveriam vir da reforma da previdência, R\$ 0,4 bi da reforma administrativa, R\$ 2 bi de contribuições da previdência, R\$ 10,7 bi de novos impostos (volta da CPMF, ampliação da base e elevação das alíquotas de 0,2% para 0,3% da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social — COFINS, entre outros) e R\$ 2,2 bi do corte de gastos.

No início de 1999, as taxas de juros caíram para 30% a.a, aproximadamente. Mas, a não aprovação da reforma da previdência em dezembro de 1998 e a moratória temporária de Minas Gerais, em janeiro de 1999, fizeram a credibilidade na capacidade do Brasil cumprir o acordo com o FMI cair. Adicionalmente, temia-se uma crise cambial e seus efeitos sobre a dívida. As taxas de juros subiram novamente para conter a fuga de reservas e a relação dívida líquida/PIB subiu para 48% do PIB no mês de janeiro.

Como consequência, as metas de superávit primário foram revistas em março de 1999. Os valores para o governo central mudaram para 2,5%, 2,65% e 2,6% do PIB nos anos de 1999, 2000 e 2001, respectivamente.

Com o esforço de ajuste, em 1999, o resultado primário registrou valor superior ao critério de desempenho acordado. Obteve-se superávit de R\$ 31,1 bilhões quando o valor exigido era de R\$ 30,2 bilhões.

A receita total passou de 20,4% para 20,9% do FIB, com destaque para a arrecadação da COFINS, da CPMF e do Imposto de Renda, que aumentaram R\$ 1,4 bilhão, 793,8 milhões e R\$ 611,4 milhões, respectivamente. Foram responsáveis pelo aumento da receita administrada líquida o pagamento de débitos atrasados, em virtude da desistência de ações judiciais incentivada pelas Lei n.º 9.779 de 19/01/99 e suas alterações; o crescimento da Receita do Imposto de Importação, explicado pela mudança cambial; o encerramento de ações judiciais referentes à COFINS e à CSLL e a cobrança do IOF sobre as aplicações financeiras em fundos de investimento e sobre as operações de crédito relativamente às pessoas físicas e jurídicas (SPE/MF, 2000).

Também contribuíram para essa melhora mudanças na legislação fiscal. Entre elas, destacam-se a incorporação dos depósitos judiciais à Conta Única do Tesouro e a cobrança da contribuição da previdência sobre o 13º salário do servidor público. A Tabela 1.2 mostra o reforço na arrecadação das medidas associadas ao Programa de Estabilidade Fiscal, que foram responsáveis por R\$ 24,1 bilhões.

TABELA 1.2
PEF — Impacto sobre a Receita — 1999 R\$ bilhões)

COFINS	9,5
DEPÓSITOS JUDICIAIS	2,7
CPMF	7,3
CONTA PETRÓLEO	2,4
CONTRIBUIÇÃO SERVIDOR	0,4
CSLL	-2,0
IOF	1,7
TRIBUTAÇÃO SI OP. SWAP	2,1
TOTAL	24,1

Fonte: BRASIL. Secretaria de Política Econômica/MF, fevereiro/março, 2000

Em relação à despesa, observou-se queda de 0,8% do PIB nos gastos com outras despesas de custeio e investimento (OCC). O comportamento da despesa como proporção do PIB em relação a 1998 é mostrado na Tabela 1.3.

TABELA 1.3
DESPESAS DO GOVERNO CENTRAL/PIB (%)

DISCRIMINAÇÃO	1998	1999
DESPESA TOTAL	19,8	18,7
Estados e Municípios	3,0	3,2
Benefícios	5,9	5,8
Adm. Federal	10,5	9,5
- Pessoal	5,1	4,9
- Custeio	5,4	4,6
Subsídios	0,3	0,3

Fonte: BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional-dez/99.

O fato do orçamento de 1999 ter sido feito com parâmetros mais realistas contribuiu para o ajuste. Na sua elaboração, estimou-se que o PIB teria crescimento negativo de 1% e que a inflação seria de 2% a.a pelo IGP-DI. Os valores observados foram crescimento de 1% do PIB e inflação de 9 % a.a pelo IPCA e de 20% a.a pelo IGP-DI.

O déficit do Regime Geral da Previdência elevou-se de R\$ 7,2 bilhões para R\$ 9,3 bilhões (0,9% do PIB) de 1998 para 1999. As despesas foram

pressionadas pelos reajustes dos benefícios de 4,6% nos meses de maio(piso) e junho (demais), mas apresentaram queda de 0,1% do PIB, o que foi reflexo da estabilização da taxa de crescimento das concessões, explicada pela redução de novas concessões por tempo de contribuição após a reforma da Previdência Social. As receitas desse setor apresentaram queda de 0,2% do PIB. A Tabela 1.4 resume o resultado da previdência em porcentagem do PIB.

TABELA 1.4
RESULTADO DA PREVIDÊNCIA/PIB (%)

DISCRIMINAÇÃO	1998	1999
Contribuições	5,1	4,9
Benefícios	5,9	5,8
RESULTADO	-0,8	-0,9

Fonte:BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional-dez/99.

Ressalta-se que, apesar da queda em relação ao PIB (explicada pelo aumento do produto), em termos correntes, as despesas com pessoal e benefícios previdenciários aumentaram em relação ao ano de 1998. Os gastos com pessoal aumentaram R\$3,3 bilhões devido ao aumento de 28% para os servidores civis a partir de agosto de 1998 e reajustes a algumas carreiras. Os benefícios tiveram aumento de R\$ 5,1 bilhão (MF/SPE).

O pagamento de juros nominais foi de 12,6% do PIB. Houve expansão dessa rubrica devido à desvalorização cambial. A dívida líquida do setor público ficou em 46,95%, valor abaixo da meta acordada, que era de 50,97% do PIB (SPE/MF, 2000).

Pode-se dizer que houve um severo ajuste em 1999. A política econômica desse ano assentou-se sobre os pilares de austeridade fiscal pelas metas e da aprovação das reformas. A reforma previdenciária aprovada em 1999 deve

melhorar o resultado previdenciário com o tempo. Para vigorar a partir de 2000, foi aprovada pelo Congresso uma Emenda Constitucional que desvincula 20% de todos os impostos e contribuições, exceto a contribuição sobre o salário-educação, até dezembro 2003 (DRU), seguindo a linha do FEF.

Mas, a política fiscal tem um aspecto preocupante, que é a possibilidade de sustentabilidade do ajuste. Parte substancial dele vem sendo feito com medidas temporárias e emergenciais de aumento da receita e diminuição da despesa. Por exemplo, a CPMF foi relevante em 1999, deve arrecadar 1,5% do PIB em 2000 e deve ser extinta em 2002.

A Tabela 1.5 mostra a contribuição das receitas extraordinárias entre os anos de 1998 e 2000⁸. Percebe-se que elas têm grande magnitude. Sem elas, o esforço para ajuste seria maior e mais difícil, exigindo maior corte de gastos, muitos deles rígidos, como as despesas com pessoal, dívida e transferências obrigatórias.

TABELA 1.5
FATORES EXTRAORDINÁRIOS DE AJUSTE FISCAL (% PIB)

COMPOSIÇÃO	1998	1999	2000
CPMF	0,9	0,9	1,6
Concessões	1,0	1,0	0,5
IR Excedente	0,1	0,1	0,1
IR Bens Financeiros	0,3	0,0	0,0
Eliminação de Deduções (Cofins)	0,0	0,3	0,3
FEF/DRU	0,3	0,3	0,1
PAGAMENTO DE DÍVIDAS	0,0	0,6	0,0
TOTAL	2,6	<u>3,2</u>	2,6

Fonte: AVERBUG, André & GIAMBIAGI, Fábio - mai.2000.

⁸ Para o ano 2000 são previsões da SRF/MF.

A partir de 2003, essas receitas extraordinárias cessam, mas o esforço de ajuste deve continuar, mesmo que seja em proporções menores. Giambiagi (1999) analisou esse cenário. Supondo que os gastos com custeio e investimento fiquem constantes em 2000 e 2001, cresçam com o PIB e a população a partir de 2003, que as despesas com pessoal cresçam 1% a.a., em termos reais, e que as despesas previdenciárias tenham crescimento de 4%, com o fim da CPMF, em junho de 2002, o resultado primário do governo central cairia de 2,5% do PIB em 2001 para 1,4% em 2003. Essa piora poderia traduzir-se em aumento das taxas de juros real e queda do crescimento do PIB, o que poderia deteriorar a credibilidade na sustentabilidade da política fiscal e dificultar o financiamento da dívida. Considerando para 2003 um resultado primário de 1,9% do PIB (o ideal para o conceito de sustentabilidade adotado), conclui que o gasto com custeio e investimento teria que cair a uma taxa média 5,1% a.a. entre 2000 e 2003.

Uma alternativa ao corte de gastos seria a continuação da CPMF ou um outro imposto de mesmas proporções. Mas, esse tipo de medida teria efeitos distorcivos⁹.

Por sua vez, as reformas estruturais em andamento têm pouco poder de mudar a situação fiscal. A reforma tributária não pode objetivar o aumento da carga tributária, pois o Brasil arrecada 30% do PIB, o que já é muito para um país que tem como objetivo retomar o crescimento. A reforma previdenciária visa evitar o aumento da relação entre gastos previdenciários e o PIB, mas não se pode

⁹ A CPMF é um tributo em cascata, cumulativo, que aumenta os custos de produção e de comercialização, reduz as possibilidades das empresas buscarem ganhos de eficiência através de transações, diminui a competitividade das exportações e substitutos de importações e perturba a eficiência do mercado financeiro.

esperar a redução imediata dessa despesa pela figura do direito adquirido e pelo tempo requerido para o fim dos benefícios já concedidos. A flexibilização trabalhista não guarda qualquer relação com a situação fiscal. Assim, a relação entre as reformas estruturais e o ajuste fiscal é indireta ou tênue e essas procuram mais a competitividade e eficiência do que o ajuste fiscal (Além e Giambiagi, 1999).

Assim, para alcançar o objetivo do governo, que é a melhora do resultado primário do setor público para viabilizar maior pagamento de juros **com** receita fiscal, é preciso diminuir o gasto. Dada a rigidez das rubricas citadas acima, o ajuste acaba caindo sobre as despesas com custeio e investimento.

O mecanismo de controle dos gastos na boca do caixa e o contingenciamento deixam margens para o aumento da despesa. Havendo orçamento a ser executado, sempre haverá pressão para sua execução. Além disso, esse mecanismo deixa margem para a discricionariedade, que é prejudicial à transparência do processo. Alguns órgãos têm maior poder de barganha do que outros para pressionar a liberação de recursos e para executar a totalidade do seu orçamento. Dessa forma, é de suma importância que o orçamento seja utilizado como instrumento de ajuste fiscal, de racionalização do gasto público e que seja feito com bases realistas. Os gastos devem ser devidamente priorizados, planejados e executados de acordo com as reais necessidades da sociedade.

No próximo capítulo são analisados alguns aspectos da elaboração e execução do orçamento nos últimos cinco anos. Mostra-se que alguns deles são incompatíveis **com** os objetivos de política fiscal, pois incentivam gastos desnecessários e mal planejados. Descrevem-se as mudanças efetuadas no

Plano Plurianual de 2000-2003 e no orçamento de 2000, ressaltando que elas representam um passo importante em direção a um orçamento mais realista e eficiente. Também são citadas as propostas de mudanças existentes para esse instrumento de planejamento e controle do gasto público, enfatizando que a implementação dessas propostas requer tempo e conhecimento técnico.

CAPÍTULO 2

ORÇAMENTO COMO INSTRUMENTO DE AJUSTE FISCAL

Foi ressaltado no capítulo anterior que a continuidade do ajuste fiscal depende de corte nos gastos devido à presença de componentes temporários de

receita e ao esgotamento de instrumentos de ajuste. Apontou-se que os

mecanismos de repressão fiscal vêm sendo muito utilizados para conter as despesas. Além de gerarem uma série de distorções, que serão descritas nas próximas seções, esses instrumentos perderam eficácia com o fim da inflação. Outros

problemas citados foram a excessiva vinculação de receitas no orçamento e a

inclusão de muitas demandas não compatíveis com o valor das receitas disponíveis, que fizeram do orçamento um instrumento rígido e pressionador de

gastos.

Neste capítulo serão analisados e discutidos alguns aspectos da

elaboração e execução orçamentária observados após a promulgação da

Constituição Federal de 1988, com ênfase nos dados de 1995 a 1999, e como os

problemas encontrados são incompatíveis com o objetivo fiscal do governo. Na

seção final, aponta-se as mudanças ocorridas no PPA para 2000-2003 e na I

elaboração do orçamento de 2000, assim como as propostas de alteração desses

instrumentos em andamento no Congresso e discutidas no meio acadêmico.

2.1 - A Elaboração do Orçamento:

2.1.1 - O Orçamento na Constituição de 1988.

A Constituição de 1988 foi marco de uma reformulação no processo de elaboração do orçamento. Por sua vez, essa mudança foi parte de um processo de reforma institucional, efetuado a partir de 1985, que visava o saneamento das finanças públicas, transparência e maior controle dos gastos no Brasil. Os objetivos dos constituintes eram aumentar a participação do Poder Legislativo no processo orçamentário, fazer com que o orçamento abrangesse a totalidade das despesas do Governo Federal e dar ênfase ao processo de planejamento, o que era muito diferente do que ocorria no período anterior¹⁰

Esses objetivos estão consolidados no texto constitucional, que possui uma seção destinada ao orçamento". Segundo as normas colocadas, o processo de planejamento inicia-se com a elaboração do Plano Plurianual (PPA), que deve "estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada." Por diretrizes entende-se as linhas gerais de política fiscal que nortearão a captação, gestão e gastos de recursos. Objetivos são os resultados qualitativos e as metas os resultados quantitativos, os produtos físicos das ações que constituem os meios para o alcance de determinados objetivos do governo. Esse plano deve ser elaborado no primeiro ano de mandato de cada governo e tem validade do

¹⁰ Para maiores esclarecimentos sobre a situação vigente antes de 1988 e a reformulação institucional implantada a partir de 1986, ver Guardia (1993).

¹¹ Constituição Federal de 1988, Título VI - da Tributação e do Orçamento - Capítulo II - Das Finanças Públicas, Seção II - Dos Orçamentos.

segundo até o fim do primeiro ano de mandato do governo seguinte. Dessa forma, traduz-se num plano de governo. O mérito do PPA é conter metas físicas e dar um horizonte temporal mais amplo à política fiscal.

O segundo instrumento de planejamento criado pela Constituição é a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que deve "compreender as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientar a elaboração da lei orçamentária anual, dispor sobre as alterações da legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências oficiais de fomento". Tem vigência de dezoito meses e deve ser elaborada até 30 de abril do exercício financeiro anterior àquele no qual valerá. Sua função é definir quais metas e prioridades do PPA serão cumpridas no ano seguinte, além de facilitar a elaboração, discussão e aprovação do orçamento, contribuindo para maior racionalidade na alocação dos recursos. É o elo de ligação entre o PPA e o orçamento.

Finalmente, tem-se a Lei Orçamentária Anual (LOA) ou Orçamento Geral da União (OGU), que deve estimar a receita e fixar a despesa dos órgãos e entidades da administração federal que recebem recursos do Tesouro Nacional, bem como as despesas de investimento das empresas estatais financiadas com recursos de quaisquer fontes. Tem vigência de um exercício financeiro.

O OGU divide-se em três orçamentos. O orçamento fiscal refere-se aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades das administrações direta e indireta. O orçamento de investimento das empresas estatais engloba as empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto. O orçamento da seguridade social abrange todos os

órgãos e entidades mantidos pelo Poder Público com atribuições nos setores da saúde, previdência e assistência social e reafirma a importância dada pelos constituintes à área social. Ainda deve acompanhar o projeto de lei um orçamento das renúncias fiscais, o que é muito importante para se ter idéia das receitas efetivamente à disposição da programação orçamentária, visto que, no orçamento, as receitas devem constar em seus valores brutos.

A consolidação de todas as despesas no orçamento efetuada pela Constituição de 1988 torna clara a restrição de recursos, dando importância ao fato das metas e objetivos do governo se restringirem à existência de receita. Além disso, confere maior transparência ao processo orçamentário.

Além do PPA, da LDO e do OGU, a Constituição ainda determina a elaboração de lei complementar para dispor sobre o exercício financeiro, vigência, prazos, elaboração e organização do processo orçamentário. O Projeto de Lei tramita no Congresso Nacional até hoje¹². Na sua ausência, continua a vigorar a Lei n.º 4320/64 que, entre outras coisas, instituiu o orçamento por programas no Brasil. Esse tipo de orçamento, difundido pela ONU e CEPAL, enfatiza os objetivos e realizações do governo explicitados na forma de programas, que correspondem aos meios e instrumentos para alcançar as finalidades do governo.

¹² PLC135/97, que estatui normas para elaboração, execução, avaliação e controle dos planos, diretrizes, orçamentos e demonstrações contábeis da União, Estados, Municípios e Distrito Federal e dá outras providências.

A Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF) é o órgão responsável pela elaboração do orçamento. A setorial de orçamento de cada órgão deve encaminhar as propostas de suas unidades para a SOF, que faz análise, correções, cortes e a consolidação de todas as demandas. Também é esse órgão que determina o teto de recursos de cada órgão. Segundo o Manual Técnico de Orçamento de 1999 (MTO), esse limite é definido com base numa série histórica de execução orçamentária que consta da despesa realizada nos três anos anteriores a preços correntes e da prévia da execução do ano vigente. Dos valores obtidos são expurgados os fatos exclusivos do exercício em curso e adicionados aqueles já decididos e que incidirão sobre o próximo exercício.

Depois de elaboradas pelo Poder Executivo (SOF), as três leis do processo orçamentário são encaminhadas ao Poder Legislativo para análise. No Congresso Nacional, segundo a Constituição, cabe à Comissão Mista de Planejamento, Orçamento e Fiscalização (CMPOF) examinar e emitir parecer sobre o plano e programas previstos, inclusive apreciar as emendas apresentadas por deputados e senadores. Essas emendas só podem ser aprovadas se estiverem compatíveis com o PPA e indicarem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, com exceção dos gastos com pessoal, serviço da dívida e transferências constitucionais, ou aqueles recursos que sejam relacionados com a correção de erros e omissões do Poder Executivo na previsão da receita.

2.1.2 - A Prática.

Como apontado acima, as mudanças efetuadas pela Constituição Federal de 1988 abriram caminho para maior racionalidade, controle e transparência do gasto público. Mas, observando-se o que ocorreu entre 1988 e 1999, constata-se que essas mudanças não foram totalmente implementadas. Na prática, o processo de elaboração do OGU comprometeu a otimização da alocação dos recursos e a execução orçamentária devido à presença de deficiências, como a precariedade na definição de prioridades, e à ausência de procedimentos de avaliação das despesas.

Nos dois primeiros PPAs elaborados não ocorreu definição precisa dos objetivos governamentais, bem como a identificação de padrões de medição do trabalho e dos produtos finais. Esses planos apresentaram detalhamento excessivo e não levaram em conta as limitações financeiras. As metas foram estabelecidas sem indicação de como serem realizadas.

As falhas de elaboração do PPA que vigorou entre os anos de 1991 e 1995 são mostradas pelo grande número de obras inacabadas incluídas nos orçamentos fiscal e de seguridade desses anos. Foram contabilizadas 2214 obras não concluídas, nas quais foram gastos R\$ 15 bilhões. Esse fato é um indicador da pobreza das práticas de planejamento, programação e gestão utilizados, já que no PPA devem figurar todos os investimentos governamentais (Garcia, 2000).

No PPA para os anos de 1996 a 1999, as falhas evidenciam-se na baixa proporção de execução de alguns programas, o que é mostrado na próxima seção, e na diferença entre os parâmetros previstos e realizados utilizados nas

previsões, que figura na Tabela 2.1. Esse último aspecto aliado à rigidez causada pelo excesso de detalhamento fizeram com que esse plano se desatualizasse rapidamente.

TABELA 2.1
PARÂMETROS DO PPA 1996-1999

Especificação	1996		1997		1998		1999	
	PROJ.	OBS.	PROJ.	OBS.	PROJ.	OBS.	PROJ.	OBS.
Taxa de Crescimento Anual do PIB (%PIB)	4	2,69	4,5	2,94	5	0,25	5	1,12
NFSP — Resultado Operacional (%PIB)	0	-3,8	0	-4,1	0	-7,5	0	-5,6
DLSP — (%PIB)	22,5	33,3	19,8	34,5	17,2	42,6	15,8	46,9
Conta Corrente Balanço de Pagamentos	-15,4	-23	-16,1	-33,3	-17,1	-33,6	-18,1	-24,4

Fonte: site do IBGE
GARCIA, Ronaldo Coutinho - mar. 2000.

Nas Leis de Diretrizes Orçamentárias, as prioridades foram definidas de maneira muito genéricas e amplas, gerando uma situação de ausência de prioridades e base para que os orçamentos incluíssem despesas desnecessárias, que não refletiam as prioridades existentes no PPA. Dada a inexistência da lei complementar e a antiguidade da Lei 4320/64, a LDO acabou sendo usada para cobrir as lacunas existentes, tratando de assuntos que não faziam parte de matéria orçamentária, como política de preços mínimos, dívida pública e outros (Oliveira e Silva, 1994). Além disso, essas leis, em sua maioria, foram aprovadas com atraso, o que prejudicou a elaboração dos orçamentos.

Na elaboração do OGU, os Ministérios nem sempre apresentaram suas propostas de forma compatível com as prioridades explicitadas no PPA e na LDO. Nesses órgãos, existia um processo orçamentário marcado pelo incrementalismo linear das suas despesas, em que o principal fator determinante do tamanho e do conteúdo do orçamento seguinte era o orçamento passado. A preocupação era

manter o nível de dotação. Esse comportamento gerou uma grande dificuldade para a implantação do orçamento por programas de acordo com o conceito difundido, já que programas antigos, que deixavam de ser prioritários, dificilmente eram substituídos ou eliminados, constituindo um fator de inércia no orçamento (Greggiannin, 1990).

A forma de definir limites pela SOF corroborou esse comportamento incremental dos órgãos. O procedimento de encaminhar o limite máximo com base na despesa realizada nos anos anteriores não discute as prioridades e a avaliação de desempenho de cada programa e permite a inércia citada anteriormente.

Apesar de enfatizado, o processo de avaliação das despesas que levasse em consideração a produtividade econômica e social do gasto público não ocorreu. Não houve questionamento mais profundo sobre o desempenho, custos e resultados dos programas. Predominou a análise financeira do orçamento, ou seja, a preocupação maior foi com o montante de recursos disponíveis para cada unidade e não com a avaliação e realocação dos recursos entre os programas existentes. Não houve acompanhamento das metas físicas e a técnica funcional programática¹³, utilizada para classificar a despesa pública, foi subtilizada. Isso não permitiu confrontar os resultados obtidos com os objetivos explicitados nas leis orçamentárias. Dessa forma, não foi possível elevar a produtividade ou racionalizar a utilização dos recursos públicos.

¹³ A classificação funcional programática foi instituída pela SOF em 1974. De acordo com ela, a despesa é classificada por um código de 17 dígitos, que divide-se em função, programa, subprograma, projeto/atividade e subprojeto/subatividade. O elo de ligação do OGU com o PPA é o subprograma. Ex: No programa de trabalho 16.088.0537.1204.0004, tem-se 16 — Função Transporte, 088 — Programa Transporte Rodoviário, 0537 Subprograma Construção e Pavimentação de Rodovias, 1204.0004 Projeto/subprojeto — BR101/SC — Construção de Acesso a

Os cortes efetuados nas propostas apresentadas pelos órgãos foram feitos de forma linear, o que denotou o reduzido uso da classificação funcional programática e a ausência de avaliação. Esse procedimento prejudicou programas essenciais e favoreceu outros não tão prioritários, assim como favoreceu os Órgãos que superestimaram suas dotações e prejudicou os que foram realistas.

Outro problema verificado na elaboração do orçamento foi a diferença considerável entre as estimativas dos parâmetros utilizados para prever as receitas e seu valores observados. O erro na previsão das receitas representa um grande entrave ao uso do orçamento como instrumento de política fiscal. Se a previsão não é realista, os níveis de despesa orçados também não são. A subestimação da receita causa a autorização de créditos adicionais¹⁴ para viabilizar de forma legal a utilização dos recursos, o que pode alterar as características e prioridades do orçamento original.

Com a superestimação da receita, as despesas fixadas ultrapassam a real capacidade de financiamento do governo, gerando a necessidade de efetuar medidas de repressão fiscal, como o contingenciamento e o controle das liberações financeiras por parte do Tesouro Nacional.

Camboriu/SC. O detalhamento no PPA vai até o subprograma (0537). O objetivo dessa classificação é explicitar a despesa por programas e permitir melhor avaliação dos gastos.

¹⁴

Os créditos adicionais dividem-se em suplementares, especiais e extraordinários. Os suplementares destinam-se ao reforço de dotação orçamentária, os especiais são destinados às despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica e os extraordinários são destinados às despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção interna ou calamidade pública. Os suplementares acima de 20% do valor da dotação autorizada na LOA, bem como os especiais são autorizados por lei e abertos por Decreto. Os extraordinários devem ser autorizados por Medida Provisória e abertos por Decreto. As fontes de financiamento para os créditos adicionais são: o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, os recursos provenientes de excesso de arrecadação, os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais autorizados em lei e os resultantes de operações de crédito autorizadas, em forma que, juridicamente, possibilite ao Poder Executivo realizá-las.

Segundo Franco (1995), a repressão fiscal de despesas gera distorções como o paradoxo da inversão de prioridades, segundo o qual os órgãos gastam primeiramente em ações menos prioritárias para forçar, posteriormente, a liberação de recursos para ações que não podem deixar de ser feitas; o endividamento através de atrasados, que fazem com que os fornecedores cobrem preços maiores do governo; e a iniciação de diversas atividades ao mesmo tempo para forçar a liberação de recursos até a conclusão das mesmas, já que obras não concluídas denotam prejuízo de dinheiro público.

Na época de inflação elevada, observou-se uma inicial superestimação, que com o passar do tempo transformava-se em subestimação devido ao fato das receitas terem sido apresentadas em termos nominais e estimadas com uma taxa de inflação inferior à realizada. Dessa forma, o governo era obrigado a recorrer aos créditos adicionais, comprometendo o planejamento, uma vez que era com a execução do orçamento que o montante e a composição dos gastos passavam a ser efetivamente definidos (Guardia, 1993). Esse expediente reduziu a importância da previsão de receitas no processo orçamentário, já que a inflação era aliada do governo para a execução de orçamentos inchados.

A partir de 1995, com o fim da inflação, a necessidade de previsões mais próximas da realidade aumentou, principalmente devido ao objetivo de ajuste fiscal do governo. Sem inflação, os ganhos com o contingenciamento e com o controle das liberações financeiras diminuíram consideravelmente e as distorções desses mecanismos tornaram-se mais claras.

A Tabela 2.2 mostra os valores previstos e observados dos parâmetros utilizados na fixação da receita nos orçamentos de 1995 a 1999. Note que, com

execução do ano de 1999, sempre se previu um crescimento real do PIB maior que o verificado, o que, isoladamente, implicou em superestimação da receita. No caso da inflação, índices previstos menores que os observados, isoladamente, implicaram em subestimação e vice-versa.

A Tabela 2.3 mostra a comparação entre receita orçada e realizada. De 1995 a 1997, ocorreu superestimação do valor total das receitas, o que reforçou a necessidade de contingenciamento e controle dos gastos pelo Tesouro. Já nos anos de 1998 e 1999 ocorreu subestimação da receita, o que refletiu o esforço para evitar a superestimação através do uso de parâmetros mais realistas em 1999. No ano de 1998, esse resultado reflete a ocorrência de fatores atípicos de arrecadação, como os recursos das privatizações e concessões, já que os parâmetros utilizados foram muito diferentes dos realizados.

Apesar da subestimação do total, nos dois últimos anos houve a superestimação de receitas de contribuições, ou seja, dos recursos que alimentaram o orçamento da seguridade social. Isso fez com que recursos fiscais fossem utilizados para cobrir os déficits desse orçamento, aumentando a

necessidade de cortes nos programas do orçamento fiscal para adequação ao nível global de receitas e aos objetivos de ajuste. Nas receitas de capital verificaram-se as maiores diferenças nesses anos. Essas receitas são geradas basicamente por operações de crédito, ou seja, por maior endividamento.

TABELA 2.3
RECEITA PREVISTA E REALIZADA

RECEITA	1995		1996		1997		1998		1999	
	LEI	ARRECADADAÇÃO	LEI	ARRECADADAÇÃO	LEI	ARRECADADAÇÃO	LEI	ARRECADADAÇÃO	LEI	ARRECADADAÇÃO
RECEITAS CORRENTES	111.437.955	137.611.856	173.519.717	150.703.951	176.382.324	159.379.814	193.160.234	196.943.907	210.719.425	216.562.685
TRIBUTÁRIA	42.662.504	50.467.606	65.688.596	51.437.839	62.626.083	59.197.020	65.889.394	67.432.389	63.907.895	73.393.019
CONTRIBUIÇÕES	62.611.778	65.007.291	92.562.163	88.157.498	98.507.753	92.133.638	103.360.332	93.341.176	114.000.266	112.624.854
PATRIMONIAL	1.202.736	5.848.701	3.526.055	2.319.998	2.553.631	2.442.385	4.534.661	12.907.027	9.726.534	6.921.123
AGROPECUÁRIA	294	49.780	77.932	239	17.180	17.132	23.973	20.838	10.930	37.108
INDUSTRIAL	246.055	77.229	311.293	44.452	43.559	55.749	63.633	62.924	72.125	145.340
SERVIÇOS	2.298.250	7.124.679	6.406.044	4.045.122	9.234.425	3.316.512	13.753.650	11.675.183	12.912.721	12.958.668
TRANSF.	139.008	98673	1.573.391	2.359.631	21.148	19.589	33.786	113.753	69.285	788.410
OUTRAS	2.277.330	8.937.897	3.374.243	2.339.172	3.378.545	2.197.789	5.500.805	11.390.616	9.131.669	9.694.164
RECEITAS DE CAPITAL	198.161.844	121.632.332	139.493.799	140.927.082	247.654.771	225.595.051	237.976.523	298.166.612	328.127.695	385.429.425
TOTAL	309.599.799	259.244.188	313.013.516	291.631.033	424.037.095	384.974.865	431.136.757	495.110.518	538.847.120	601.992.110

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal/MP.

Ainda em relação à receita, observou-se que o Congresso Nacional sempre alterou a estimativa do Poder Executivo para incluir o excessivo número de emendas apresentadas. Na prática, o legislativo utilizou muito a faculdade de propor emendas baseadas em erro ou omissão na previsão de receitas pelo Executivo. Em 1991, a arrecadação de algumas fontes específicas de receita foi reestimada resultando em elevação da receita em 2,5% do PIB. Em 1993, os parlamentares elevaram a receita em 9 bilhões de dólares apoiados numa subestimativa do executivo (Guardia, 1993).

O grande número de emendas apresentadas, além de inchar o orçamento, causou a pulverização de recursos, ou seja, poucos recursos foram distribuídos entre milhares de projetos, em detrimento da maior racionalidade econômica na alocação de recursos. Em 1993, foram apresentadas 75 mil propostas de

emendas, o que intensificou a necessidade de contingenciamento por parte do Executivo (Oliveira e Silva, 1994).

Em junho de 1993, o Congresso tentou diminuir o número de emendas por meio da Resolução 01/93. Cada parlamentar poderia apresentar cinquenta emendas ao orçamento. Em 1994, o número proposto caiu para 28 mil. Em 1995, com a CPI do Orçamento, a Resolução 02/95 delimitou o número de emendas individuais à 20 por parlamentar. Ainda existe o limite de 15 emendas permitidas às bancadas estaduais e municipais e 5 emendas propostas pelas Comissões, o que perfaz um total de 11900¹⁵ emendas, um número bem menor do que os verificados anteriormente.

A Tabela 2.4 mostra o número total de emendas aprovadas entre 1995 e 2000 e a diferença entre o valor do projeto de lei orçamentária encaminhado ao Congresso e o valor do OGU aprovado por este. Note que o número de emendas reduziu-se muito em relação à situação existente antes de 1995. Isso reflete o resultado da CPI do Orçamento realizada nesse ano e um esforço em direção à práticas orçamentárias mais realistas. Ressalta-se que nos números de emendas aprovadas apresentados não estão incluídas as emendas dos Relatores Das Comissões Setoriais e as Emendas do Relator Geral da CMPOF.

¹⁵ 20 emendas para cada um dos 513 deputados e 81 senadores mais 20 emendas de bancadas e comissões.

No ano de 1995 não houve mudança no valor do OGU por reestimativa da receita. A diferença apresentada é decorrente de determinação da LDO desse ano, segundo a qual os valores do OGU deveriam ser corrigidos pela variação da UFIR no período entre a apreciação do Projeto de Lei e a publicação do OGU.

TABELA 2.4
ALTERAÇÕES VALORES DO PLOA E EMENDAS APROVADAS
(Valores correntes — R\$)

ANO	PL	OGU	DIFERENÇA OGU-PL	N.º EMENDAS APROVADAS*
1995	266.814.800.000	320.177.759.963	53.362.959.963	5.587
1996	312.777.000.000	313.013.516.055	236.516.055	5.479
1997	429.927.000.000	431.593.095.279	1.666.095.279	7.027
1998	437.954.000.000	438.567.021.060	613.021.060	8.774
1999	543.817.000.000	545.903.187.097	2.086.187.097	7.888
2000	1.004.533.781.020	1.012.807.272.455	8.273.491.435	8.869

Fonte: Projetos de Lei e OGU's aprovados

* exclui as emendas de relatores setoriais e relator geral.

" a diferença entre o OGU e PL não corresponde à reestimativa de receita e sim à correção determinada na LDO

Além dos problemas com as estimativas da receita, outro fator da elaboração do orçamento que prejudicou os objetivos de ajuste fiscal do governo foi a crescente vinculação de receitas a gastos específicos. Como citado no capítulo anterior, esse foi um mecanismo adotado pelos órgãos para se proteger da corrosão inflacionária de suas dotações. Na verdade, o que ocorreu foi o uso indiscriminado de um instrumento criado pela Lei 4.320/64, art. 71, que conceitua um fundo como a vinculação do produto de receitas especificadas para atender a determinados objetivos ou gastos, o que permitiria auferir receitas extras, como doações, contribuições, legados e etc. Houve aproveitamento da brecha na legislação para a criação de fundos, muitas vezes vinculando recursos de impostos, taxas, contribuições e outras receitas públicas, em prejuízo da ação

global de planejamento (Giomi e Polo, 1994). Às vinculações estabelecidas por lei, somam-se as criadas pela Constituição Federal, como descrito no capítulo anterior.

O problema da inflação elevada acabou e o excesso de vinculações de receita permaneceu. A tabela 2.5 mostra a quantidade de receitas vinculadas e a proporção das receitas que ficaram livres para programação do Tesouro entre 1997 e 2000.

Note que as receitas financeiras são vinculadas em sua totalidade. As não financeiras são as que poderiam ser usadas para abater dívida sem gerar um aumento do déficit. Essas estão em grande parte vinculadas a gastos específicos. Nos anos de 1997, 1998 e 1999, a lei orçamentária destinou, respectivamente, apenas 10,06%, 13,74% e 9,38% do total das receitas do Tesouro para fontes não vinculadas. Descontando as despesas obrigatórias feitas com essas receitas, apenas 3,48%, 3,57% e 2,49%, respectivamente, sobraram para livre programação. Para o ano 2000, o projeto de lei orçamentária destinou apenas 6,88% dos recursos para fonte não [vinculada. Com](#) essa análise, constata-se que a margem de manobra de política fiscal é muito pequena. Segundo Velloso (1993), quanto mais vinculações de receitas existem, maior rigidez apresenta o orçamento. A aferição do grau de rigidez é fundamental para o exame das possibilidades de estabelecimento de um regime fiscal capaz de gerar superávits primários sem recorrer a ajustes expressivos de caixa, ou seja, sem o uso expressivo da repressão fiscal.

Além disso, esse excesso de vinculação gera um caráter cíclico às despesas públicas. Quanto mais se arrecada, mais se gasta, obrigatoriamente,

nas despesas vinculadas, em detrimento de outras despesas que poderiam ser mais prioritárias. O procedimento de vincular receitas causa o condicionamento dos orçamentos futuros às prioridades de gasto do passado, uma vez que vinculações implicam em perpetuação de prioridades e dificilmente são extintas, impedindo a adequação dos gastos conforme as necessidades da sociedade mudem. Dessa forma, as possibilidades de discutir-se a alocação de recursos, segundo critérios de otimização que gerem maior taxa de retorno social e econômico do gasto público, são diminuídas.

A criação do FEF e da DRU representou um grande esforço para a desvinculação de receitas e demonstrou o reconhecimento do quão prejudicial essa prática de vincular receitas tem sido para o bom desempenho da política fiscal.

Agravando o problema da rigidez orçamentária, ressalta-se o aumento das despesas que a Constituição Federal de 1988 gerou, como enfatizado no capítulo anterior. Grande parte dessas despesas acabaram transformando-se em orçamentos em aberto, ou seja, despesas que apresentam crescimento não relacionado à evolução das receitas. O orçamento da seguridade social e as despesas com pessoal inativo da União são exemplos. Essas despesas também têm apresentado a característica de crescer a taxas maiores que as receitas correspondentes, o que representa um problema sério para o equilíbrio fiscal de longo prazo. Atualmente, o problema mais grave é o do orçamento da previdência, que vem apresentando déficits crescentes desde o fim do período de inflação elevada. Em relação às despesas do seguro desemprego e da LOAS (Lei

Orgânica de Assistência Social) ainda não se observam déficits, mas elas vêm crescendo a taxas bem maiores que as receitas.

A convivência com déficits nos orçamentos em aberto tem gerado a necessidade de cortes no orçamento fiscal para continuação do ajuste pretendido. Entre 1995 e 1998, a relação entre esses déficits e o PIB aumentou 79%. Esses resultados negativos vêm sendo cobertos com recursos provenientes de cortes do orçamento fiscal. Por sua vez, esses cortes acabam recaindo sobre os gastos com custeio e investimento, dada a rigidez das despesas com pessoal e dívida (Velloso, 1999).

À fase de elaboração segue-se a execução do orçamento. Na próxima seção são descritas as características e os problemas da execução dos orçamentos nos últimos anos.

TABELA 2.5
RECURSOS LIVRES DE VINCULAÇÃO

RECEITAS	1997 • LEI		1998 • LEI		1999 • LEI		2000	PL
1. RECEITA TOTAL (líquidos de restituições e Incentivos fiscais)	423.829,7	100600%	131.1366	100600%	538.848,7	100,000%	997.415,9	100,000%
2. Receita Financeira	246287,5	58,110%	232651,6	53,962%	315931,9	58,612%	750.095,8	75,204%
143 - Títulos de Responsabilidade do Tesouro - Ref da de mob	208 014,9	49,080%	172 932,7	40,111%	252 223,4	46,808%	643 945,1	64,561%
144 - Títulos de Responsabilidade do Tesouro - Outras aplicações	22 8632	5,391%	36 2229	8,170%	35 024,1	6,500%	51 3572	5,149%
146 - Operações de Crédito Insumos - em moeda	00	0,000%	121,4	0,028%	60	0,011%	69	0,007%
147 - Operações de Crédito Internas - em bens a/ou sere; os	76	0,032%	10,3	0,032%	0,1	0,000%	7,1	0,001%
148 - Operações de Crédito Externas - em moeda	1 284,0	0,303%	1.2329	0,286%	2.270,3	0,421%	3812,4	0,382%
149 - Operações de Crédito Externas - em bens e/ou serviços	367,3	0,087%	3209	0,074%	110,4	0,020%	349,3	0,035%
152 - Resua do do Banco Central	00	0,003%	0000%	-	0,003%	-	32	0,000%
159 - Roc das Op Of de Crédito • Retorno do Refinancramento	2 0394	0,481%	1.1532	0,267%	1.1127	0,16%	2 600,6	0,216%
160 - Recursos das Operações Ociars de Crid4o	2 7815	0,656%	29789	0,691%	3 1795	0,590%	3 1850	0,319%
164 - Títulos da DMda Agrara	7200	0,170%	690,0	0,139%	4000	0,074%	3520	0,035%
171 - Rec. des Op. Of. de Crédito • Ret de Op Créd.- BEP > IO	1.653,7	0,437%	2.496,6	0,579%	2579,1	0,479%	3 348,0	0,336%
173- Rec. das Op. Of. de Crédito • Rel. de Op. Cr/d. Estados a Municpios	2.814,6	0,664%	12.168,6	2,822%	11.9642	2,220%	9.2162	0,924%
180 - Recursos Financeiros Diretamente Arrecadados	00	0,000%	0000%	-	0,020%	-	4 711,9	0,472%
188- Rsmunersço das D.sponbidades do Tesouro Nacional	32142	0,758%	30675	0,716%	66626	1,235%	269157	2,688%
189 - Rec das Op Of de Crédito - Per do Rei de de. do Club* de Pans	3270	0,077%	3255	0,075%	309,1	0,057%	285,4	0,029%
	5.7054	1,346%	15.720,2	3,646%	22.188,4	4,118%	22170,6	2,263%
3. Recoils de Privatizaões/Alenações de Attvua								
162 • Reforma Patemom • Ahenação de bens	56	0,001%	42	0,001%	168	0,003%	7,4	0,001%
163-Reform.Pairrmamal•Pmatizaões	50730	1,197%	151500	3,514%	157%0	2,931%	203670	2,042%
167 • Notas do Tesouro Nacional • Sene'p'	4270	0,101%	0000%	-	31500	0,585%	-	0,000%
197 • Recursos do Fundo de Amortização ria DMda	200,0	0,047%	5660	0,131%	3.225,6	0,593%	2 196,2	0,220%
4. Receita Rio 1 Inancatra (123)	171936,6	40,544%	182.765,0	42,391%	200928,4	37,270%	224.749,5	22,533%
S Tranderincies Constitucionais e Legais a Estados e Ilunicipios	27.092,1	6,392%	25.1854	6,074%	24.583,4	4,562%	32.7942	3,288%
101 - imposto sobre a Renda e sobre Produtos Industrializados	26 E610,1	6,337%	25 176,4	5,040%	235053	4,362%	30972,7	3,105%
102 - Imposto Terroral Rural	62,1	0,015%	232,3	0,054%	62,3	0,012%	1299	0,013%
103 - Transferdnca IR aos Municpios • Compensação FEF	0,0	0,000%	5805	0,135%	791,9	0,147%	-	0,000%
119 - Imposto sobre Operações Financeiras • Ouro	90	0,002%	162	0,001%	102	0,002%	150	0,002%
138 - Cota-Parte de Compensações Financeras (Est e Muna)	1610	0,038%	1802	0,042%	213,7	0,040%	1 676,7	0,168%
u Itapia Rio 1 Inanceira Apropriada peie Unira (45)	144.744,4	34,152%	156.579,5	36,318%	176244,9	32,708%	191.955,3	19,245%
.7. Receitas Vinculeadas	102.104,7	24691%	97134,3	22576%	125496,7	73,327%	123.378,4	12,370%
7.1 A Seguridade Social	84.1342	19,851%	78971,1	18,108%	100389,4	18,430%	102.415,9	10,274%
121 • Renda Liquida da Latina Federal Instntin'a	120	0,033%	18,2	0,14%	136	0,13%	96	0,001%
122 - Renda Liquida de Concursos de Prognósticos	4062	0,096%	2E6,1	0,066%	2540	0,047%	3020	0,003%
123 - Cota de Preadença	0f)	0,000%	0,1	0,000%	-	0,003%	0003%	0,000%
140 • Contribuições para os Programas PIS/PASEP	7 180,0	1,694%	6 159,1	1,429%	5 6009	1,039%	7 127,0	0,715%
151 - Contribução Social sobre o Lucro das Pessoas Jurídicas	7 293,5	1,722%	6 540,3	1,517%	5 3802	0,998%	5 2575	1,3527%
153 - Contribuição para Financiamento da Segundada Social	18 4319	4,349%	16.3275	3,787%	20 7320	3,847%	26 29131	2,636%
154 - Corariburções dos Empreg e dos Trabalhadores p/ Sag Saal	42 1605	9,948%	388035	9,1300%	48 8245	9,061%	42 3E6,4	4,250%
155- Conmbuição Pronsona sobre Moamenação Financeira	4 7790	1,128%	6615,0	1,534%	15395,3	2,857%	13 7332	1,377%
156 • Conlnbução para o Plano de Segurrdade Social do Serrador	3 E66,1	0,912%	3 3209	0,770%	4 1 19,9	0,778%	5 3716	0,539%
72Aedução	7.361,7	1,737%	69412	1,540%	6236,4	1,157%	7.4915	0,751%
112 - Recursos destinados 4 Manutenção e Oesen* do Ensino	4 903,7	1,156%	3 942,6	0,914%	3 9226	0,728%	5 331,1	0,534%
113 - Conmbuição do Salério-Educaçp	2 4409	0,576%	2 5716	0,598%	2 2136	0,411%	1 948,4	0,195%
114 - Créd4o Educativo	200	0,005%	120,0	0,028%	100,0	0,019%	2120	0,021%
7.3 A Fundos	2.908,9	0,686%	3.3425	0,775%	1.702,4	0,316%	3.154,7	0,316%
131 - Selos de Controle. Lojas Francas - FUNDAF	4452	0,105%	4834	0,111%	379,1	0,070%	4424	0,045%
132 - Juros de Mora da Recua Adminiseada pela SRF/MF	1 0522	0,248%	1.2676	0,291%	*	0,003%	1 402,3	0,141%
133 - Rec Programa de Admnrs'l Patnomal Imobiliino	00	0,000%	32,8	0,008%	8,7	0,002%	96	0,001%
135 - Cota-Parte do Adie ao Frete p/ Renov da Marinha Mercante	3324	0,070%	255,4	0,059%	3532	0,066%	4229	0,042%
136 - Adicional sobre as Tanta, de Passagens Aéreas Domésticas	600	0,014%	48,0	0,011%	519	0,010%	52,3	0,005%
139 - Alienação de Bens Apreendidos - FUNDAF	9,8	0,002%	106	0,002%	264	0,005%	317	0,003%
157 - Reca-iss de liononinos de Adogados • FUNOAF	536	0,013%	95,0	0,022%	97,0	0,018%	129,7	0,013%
158 - Multas Incidentes s/ Revertas Adrumirades pela SRF/MF	956,6	0,226%	1 1526	0,267%	71357	0,146%	6580	0,066%
7.4 Doações	35,6	0,008%	32,5	0,008%	24,9	0,005%	65,9	0,007%
195 - Doações da Entidades Imemacronaa	356	0,008%	32,5	0,008%	246	0,005%	66,9	0,007%
196-Doações de Pessoas ou Instituições Privadas Nacronai'	00	0,000%	-	0,000%	0,3	0,003%	-	0,000%
7.5 Ouves Vinculações	7.664,3	1,800%	9216,9	2,145%	17.3435	3,219%	10.1902	1,022%
115 - Contribuição para os Programas Especiais (Pin/Protons)	8222	0,194%	671,5	0,156%	394,3	0,073%	5176	0,062%
120 - Conlrib s/ a Arrec Fundos de Inv Reg e Primios Conc Prog	25,4	0,006%	24,4	0,006%	19,1	0,004%	240	0,032%
124 - Conlnbução sobre a Receita de Concursos de Prog - FUNPEN	545	0,013%	45,1	0,010%	90,4	0,009%	522	0,005%
125 - Cortnbu.ção e Adicional sobre a Rec*4a d* Concursos de Prog.	77,6	0,018%	66,7	0,015%	580	0,011%	68,8	0,007%
126 - Tasa de Frsaização dos Mercados de TAutos e Valores Mob4	32,6	0,008%	480	0,011%	530	0,010%	593	0,006%
127 - Custas Judiciais - FUNPEN	372	0,009%	382	0,009%	51,4	0,010%	63,7	0,006%
128 - Tars da F rsc Mercados de Seguro, Copo e Prev Posada Aberta	25,3	0,006%	26,0	0,006%	29,5	0,005%	40,4	0,0134%
129 • Recursos de Concessões e Parmssões	00	0,000%	2 346,0	0,544%	8 C64,7	1,9:0%	5 247,0	0,526%
130 - Contrrbmção p/ Desire da Indústria Cmetatográfica Nacronal	20	0,000%	26	0,001%	29	0,001%	4,6	0,000%
137 - Cota-Pane dos Preços de Realização dos Combustiva Aulom.	19,1	0,006%	7,2	0,002%	19,1	0,004%	37,3	0,004%
131 - Cosa-Pana de Compensações Financeiras	519	0,012%	75,6	0,018%	80,1	0,015%	4766	0,048%
141 - Imposto sobre Combustioeis	00	0,000%	-	0,000%	1700,7	-	-	-
150 - Recursos Diretamente Arrecadados	6 516,4	1,537%	5.895,5	1,367%	6.754,7	1,254%	3189,0	0,350%
168 - Cota-Parts da Camnburog Sindical	00	0,000%	-	0,000%	-	0,000%	69,7	0,037%
181 - Receita d* Comemos	00	0,000%	*	0,000%	45,78	0,016%	425	0,034%
8. Receba Rio Vinculada 16.7)	42639,7	10,061%	592452	13,742%	50.548,3	9,361%	68376,9	6,675%
100 - Recursos Ordneos	26 9663	6,363%	25.3700	5,881%	27 521 A	5,107%	27 0674	2,714%
109. Recursos do Fundo de Estabilização Fiscal	156734	3,698%	338752	7,857%	23 027 2	1,273%	41 509 5	4,162%
I. Despesas Obrigatórias i Conta da Receita Rio Vinculada	27980,6	6,578%	436336	10,167%	319852	6,882%	54.536,9	5,468%
91 Pessoal	221580	5,228%	397652	9,223%	256929	4,768%	312309	3,132%
92 Beneícios Preadenciinos	40685	0,960%	784	0,018%	-	0,000%	835,7	0,084%
93 Sereço da DMda	6944	0,164%	2.975,3	0,690%	11 001 4	2,042%	21 7563	2,181%
9 4 Contrpartida de Empréstimos Eternos	9596	0,226%	1.0142	0,235%	3906	0,073%	7069	0,071%
10. Recursos Disponíveis para L.Nee ProgrameçAo (69)	14.759,1	3,482%	15.412,1	3,575%	13.463,1	2,490%	14.040,1	1,408%
101 Jegislatro/Juduíano/MPU	2.2632	0,539%	29940	0,671%	20981	0,389%	27407	0,276%
102Execute/to	12476,0	2,944%	12.517,3	2,903%	113649	2,109%	11 291,35	1,132%

2.2 A Execução do Orçamento

Na seção anterior foram mostrados alguns problemas encontrados no processo de elaboração orçamentária após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Mostrou-se que esse processo, na prática, não representou o que a reformulação implantada determinou. Uma das causas desses problemas foi a ausência da Lei Complementar. O pouco tempo para que os conhecimentos necessários fossem absorvidos pelos técnicos do Governo, já que não existia uma cultura de planejamento, também contribuíram para a existência de falhas nos primeiros PPA's e, conseqüentemente, nas LDO's e OGU's.

Nessa seção, serão mostrados alguns dados da execução do orçamento, ou seja, como as despesas foram efetuadas, dadas as condições de elaboração do orçamento. Verificou-se, em geral, que a execução explicitou os problemas da fase de elaboração.

Considerando que o OGU deve expressar a alocação dos recursos de acordo com as prioridades do governo e metas preestabelecidas, deduz-se que ele deveria ser executado em sua maioria. Mas, não foi isso que ocorreu na prática.

Analisando a execução da despesa de custeio, investimento e inversões financeiras, já que os gastos com pessoal e dívida não sofrem contingenciamento e são despesas obrigatórias, verificou-se uma diferença considerável em relação às dotações fixadas. A Tabela 2.6 mostra a proporção de execução da despesa dos programas existentes nos orçamentos de 1996 a 1999. Nesse período a execução do orçamento como um todo aumentou de 79,08% para 94,84%. 0

número de programas com execução abaixo de 50% foi 30% do total de programas em 1996 e 10%, em 1999. Já os programas com mais de 90% de execução representaram 5% do total em 1996 e 19% no ano passado. Isso representa uma melhora e significa que o orçamento está espelhando mais as prioridades do governo e tornando-se mais realista, incluindo valores de despesas compatíveis com a arrecadação de receita realizada. Mas, ainda existem alguns programas com um nível de execução muito baixo, o que significa que ainda há muito o que se fazer em termos de reforma orçamentária e alocação de recursos. Os programas necessitam de um bom processo de avaliação para que tenham dotações mais realistas, sendo que os não prioritários devem ser excluídos ou, pelo menos, ter o valor de sua dotação diminuído, evitando o comportamento incremental dos órgãos na elaboração de suas propostas.

TABELA 2.6
PROPORÇÃO DE EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS

PROGRAMA	1995	1996	1997	1998	1999
001 PROCESSO LEGISLATIVO	22,18%	86,31%	66,52%	70,36%	90,16%
002 FISCALIZACAO FINANCEIRA E ORCAMENTARIA EXTERNA	91,77%	99,89%	99,86%	99,99%	99,98%
004 PROCESSO JUDICIÁRIO	7946%	84,19%	93,17%	96,75%	97,52%
007 ADMINISTRACAO	6150%	69,74%	70,49%	66,30%	85,09%
008 ADMINISTRACAO FINANCEIRA	54,17%	74,77%	56,13%	98,62%	96,18%
009 PLANEJAMENTO GOVERNAMENT AL	71,25%	86,90%	69,49%	75,39%	87,89%
010 CIENCIA E TECNOLOGIA	63,14%	75,23%	73,01%	72,58%	82,14%
013 ORGANIZACAO AGRARIA	8057%	89,55%	93,15%	79,66%	86,04%
014 PRODUCAO VEGETAL	69,90%	56,28%	54,43%	84,61%	81,61%
015 PRODUCAO ANIMAL	63,20%	46,89%	74,52%	43,50%	83,47%
016 ABASTECIMENTO	72,82%	66,42%	89,30%	56,47%	56,41%
017 PRESERVACAO DE RECURSOS NATURAIS RENOVAVEIS	63,02%	56,64%	75,07%	62,67%	72,07%
018 PROMOCAO E EXTENSAO RURAL	41,16%	34,06%	64,04%	19,60%	95,88%
022 TELECOMUNICACOES	38,28%	19,66%	35,09%	18,20%	84,93%
026 DEFESA AEREA	61,98%	79,87%	76,74%	83,42%	98,63%
027 DEFESA NAVAL	43,59%	66,31%	78,00%	71,97%	50,98%
028 DEFESA TERRESTRE	42,42%	71,09%	72,89%	83,66%	85,46%
029 SERVICOS DE INFORMACOES	6707%	49,87%	70,36%	87,08%	97,07%
030 SEGURANCA PUBLICA	62,18%	56,63%	59,34%	46,71%	63,24%
038 PROGRAMACAO A CARGO DE ESTADOS E MUNICIPIOS	99,99%	72,28%	84,85%	99,59%	10050%
039 DESENVOLVIMENTO DE MICRO-REGIOES	65,95%	78,32%	90,09%	60,75%	91,91%
040 PROGRAMAS INTEGRADOS	75,94%	45,64%	70,28%	64,42%	86,31%
041 EDLICACAO DA CRIANCA DE 0 A 6 ANOS	69,03%	79,04%	88,09%	85,11%	83,92%
042 ENSINO FUNDAMENTAL	73,60%	79,73%	80,47%	83,44%	94,44%
043 ENSINO MEDIO	70,80%	70,74%	63,82%	73,58%	7602%
044 ENSINO SUPERIOR	76,74%	82,78%	88,43%	81,84%	86,68%
045 ENSINO SUPLETIVO	10,09%	50,29%	55,96%	69,54%	79,38%
046 EDUCACAO FISICA E DESPORTOS	75,15%	49,16%	69,89%	70,05%	69,79%
047 ASSISTENCIA A EDUCANDOS	59,04%	45,29%			
048 CULTURA	45,80%	58,00%	64,21%	58,88%	81,50%
049 EDUCACAO ESPECIAL	39,67%	50,61%	64,77%	41,22%	76,21%
051 ENERGIA ELETRICA	74,09%	43,60%	91,55%	72,00%	63,96%
PETROLEO	1,20%			7,43%	38,49%
053 RECURSOS MINERAIS	62,46%	78,29%	83,02%	86,25%	73,07%
054 RECLFSOS MDRICOS	68,16%	60,66%	8154%	7301%	89,98%
057 HABITACAO	4,98%	14,70%	16,40%	18,58%	12,78%
058 URBANISMO		50,44%	70,11%	46,55%	73,52%
059 REGIOES METROPOLITANAS	100,00%	16,92%	3,55%		
062 INDUSTRIA	74,97%	57,29%	80,83%	63,89%	84,27%
063 COMERCIO	31,68%	12,70%	25,31%	28,99%	49,89%
064 SERVICOS FINANCEIROS	65,66%	33,19%	13,00%	49,53%	100,00%
065 TURISMO	68,16%	82,42%	80,21%	60,52%	75,82%
066 NORMATIZACAO E FISCALIZACAO DA ATIVIDADE EMPRESARIAL	35,65%	74,03%	93,97%	81,48%	99,55%
072 POUTICA EXTERIOR	99,91%	88,50%	93,15%	88,61%	101,06%
075 SAUDE	92,24%	84,03%	90,08%	92,96%	97,41%
076 SANEAMENTO	31,09%	62,81%	64,24%	53,88%	77,62%
077 PROTECAO AO MEIO-AMBIENTE	26,14%	52,05%	63,20%	57,15%	58,29%
078 PROTECAO AO TRABALHADOR	77,81%	87,82%	73,14%	88,86%	90,76%
079 SEGURANCA, HIGIENE E MEDICINA DO TRABALHO	10,88%	10,14%	65,53%	67,90%	77,67%
080 RELACOES DO TRABALHO	64,17%	42,87%	14,28%	90,77%	91,60%
081 ASSISTENCIA	63,44%	60,50%	74,55%	85,60%	96,04%
082 PREVIDENCIA	66,64%	92,31%	99,43%	97,29%	99,91%
083 PROGRAMA DE INTEGRACAO SOCIAL		10,87%			
084 PROGRAMA DE FORMACAO DO PATRIMONO DO SERVIDOR PUBLICO	67,91%	87,19%	83,90%	74,15%	72,88%
087 TRANSPORTE AEREO	67,81%	50,97%	87,92%	67,03%	96,61%
088 TRANSPORTE R000VIARIO	46,50%	53,17%	66,11%	63,38%	78,07%
089 TRANSPORTE FERROVIARIO	32,36%	75,29%	93,56%	88,12%	50,98%
090 TRANSPORTE HIDROVIARIO	78,18%	40,54%	64,26%	73,49%	54,30%
091 TRANSPORTE URBANO	40,51%	64,77%	75,15%	67,51%	76,27%
TOTAL	70,56%	79,08%	73,11 %	91,13%	94,84%

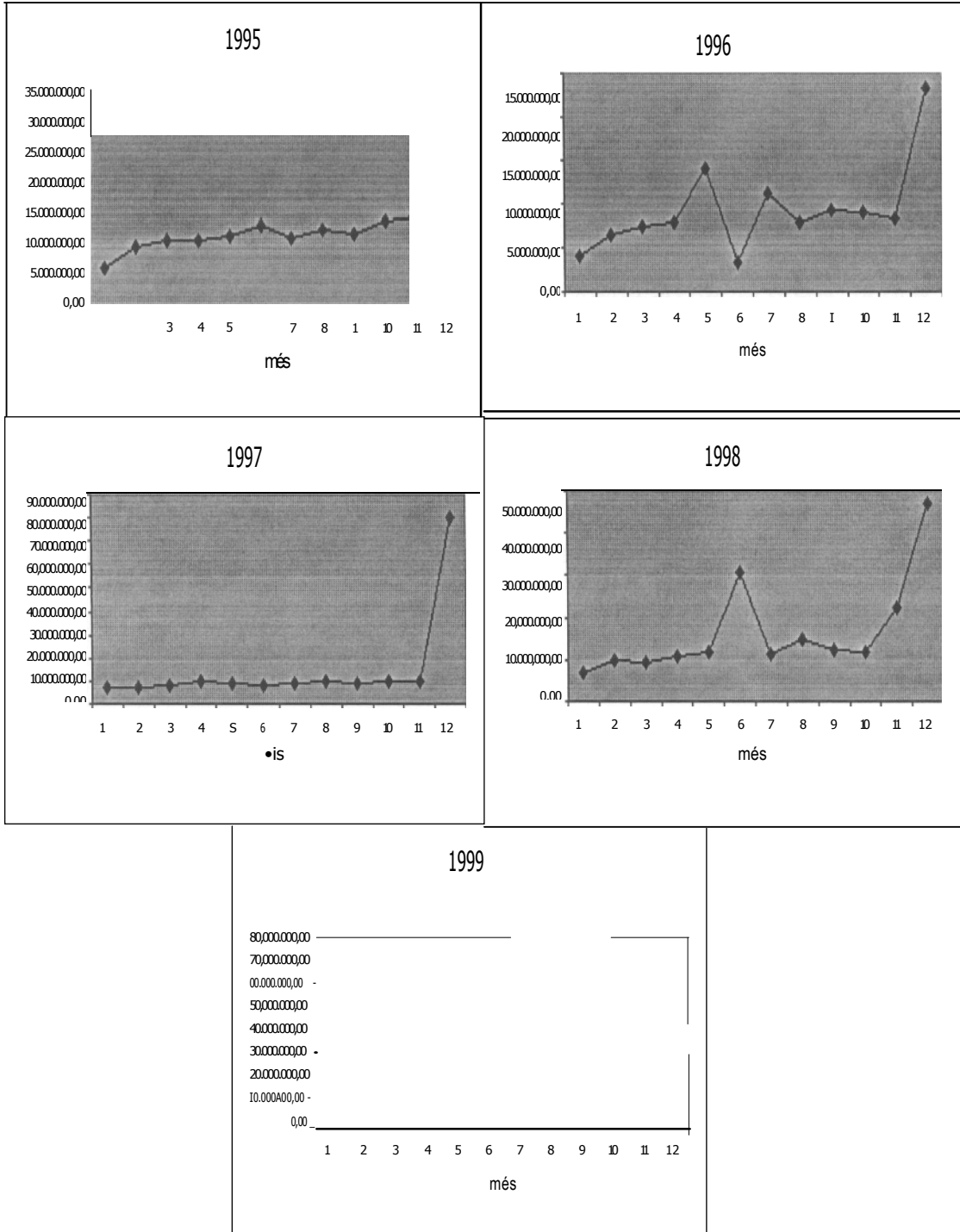
Fonte: SIAFI - STINJE4F

Observando a execução da despesa mensal dos órgãos da administração federal em custeio, investimento e inversões financeiras, nota-se um aumento expressivo nos últimos meses do ano, principalmente em dezembro. Isso pode ser visto nos gráficos abaixo, que mostram a evolução mensal da despesa executada por todos os órgãos nos grupos de despesa custeio, investimento e inversões financeiras. A execução da despesa aberta por órgão consta dos Anexos A, B, C e D.

Esse comportamento da execução revela o uso da repressão fiscal pelo Tesouro, mesmo depois do fim da inflação elevada. Como visto anteriormente, essa prática causa distorções, como a inversão de prioridades, e altera a composição das despesas do orçamento, pois atinge com maior rigor os gastos com custeio e investimento e não atinge os poderes Legislativo e Judiciário. A concentração de gastos no fim do ano também deve ser entendida como falta de planejamento na elaboração e de controle na execução do orçamento. Considerando que o orçamento dos órgãos é superdimensionado por causa do comportamento incremental e que não existe uma política de administração financeira que assegure a liberação linear dos recursos, vários órgãos chegam ao fim do ano com muitos créditos não utilizados. Visto que a não realização do empenho implica em cancelamento das dotações seguintes, cada órgão procura realizar o maior número possível de despesas nos últimos meses do ano. Isso pode implicar na realização de despesas desnecessárias em determinados programas, já que a redução da despesa num determinado programa estaria indicando para a SOF a possibilidade de corte neste no exercício seguinte, uma

vez que os limites dados pela SOF são estabelecidos com base nos gastos realizados nos três últimos exercícios financeiros.

GRÁFICO 2.1
EXECUÇÃO MENSAL DA DESPESA
CUSTEIO, INVESTIMENTO E INVERSÕES FINANCEIRAS



Em relação às receitas vinculadas, observa-se a existência de um conflito entre elaboração e execução do orçamento. Na fase de execução, o Tesouro enfrenta a resistência de muitos órgãos em receberem recursos em fontes de receitas vinculadas no montante que o orçamento determina. Há uma pressão para que a maior parte dos recursos sejam liberados pelo Tesouro em fonte de receita não vinculada (fonte 100 - Recursos Ordinários). Muitas vezes, quando a liberação ocorre nas fontes vinculadas, os órgãos deixam esses recursos parados e executam a despesa na fonte 100 mesmo sem a liberação de recursos, já que o sistema permite que existam saldos invertidos nas disponibilidades por fontes. Esses fatos mostram que muitas das dotações de receitas vinculadas são elevadas e que, ao mesmo tempo, essas vinculações não espelham as prioridades de gasto do governo. Como o Tesouro não pode usar recursos de fonte vinculada para pagar encargos da dívida, se as demandas dos órgãos são atendidas e ocorre maior liberação de recursos não vinculados, a margem de manobra da política fiscal fica ainda mais reduzida.

Essas práticas de elaboração e execução do orçamento fazem com que a eficiência do gasto público seja comprometida pela ausência de critérios objetivos de avaliação de desempenho na elaboração dos orçamentos, pelo despreparo do Legislativo na análise e alteração dos projetos de lei orçamentária e também pela ação discricionária do Executivo na gestão do orçamento, já que a política de contingenciamento continua a ocorrer todos os anos, assim como a administração dos recursos na "boca do caixa"¹⁶ pelo Tesouro. Essas ações do Executivo

¹⁶ O controle de caixa pelo executivo se dá com a imposição de limites e datas nas liberações de recursos financeiros pelo Tesouro Nacional.

desconfiguram a lei orçamentária e alteram as precárias prioridades de gasto definidas no Legislativo (Guardia, 1993).

Ressalta-se que, mesmo com o fim da inflação, o contingenciamento tem sido feito em todos os anos e com intensidade considerável, denotando o esforço de ajuste fiscal que tem recaído sobre os gastos com custeio e investimento, apesar do aumento da arrecadação. A Nota Técnica Conjunta COFF/CONORF 008/2000 do Congresso Nacional mostra que o orçamento de 2000 sofreu contingenciamento de 19,9% nas despesas orçadas possíveis de serem cortadas. A Tabela 2.7 mostra a intensidade do contingenciamento efetuado entre 1998 e 2000.

TABELA 2.7
PROPORÇÃO DE CONTINGENCIAMENTO.

DISCRIMINAÇÃO	1998 (Dec. 2.580/98)	1999 (Dec. 3.031/99)	2000 (Dec. 3.473/00)
DESPESAS CONTINGENCIÁVEIS (R\$ bilhões)	41,11	37,36	42,98
DISPONÍVEL (R\$ bilhões)	34,23	33,5	34,42
CONTINGENCIADO (R\$ bilhões)	6,88	3,86	8,56
% DE CONTINGENCIAMENTO	16,73	10,33	19,9

Fonte: BRASIL. Congresso Nacional, COFF/CONORF. Nota Técnica Conjunta no. 8/2000.

A partir de 2000, procurou-se corrigir algumas das falhas descritas acima. O PPA para o período de 2000 a 2003 teve mudanças consideráveis e o orçamento do ano 2000 foi elaborado segundo as novas regras. Isso é mostrado na próxima seção.

2.3 As mudanças a partir de 2000 — O PPA 2000/2003

Como citado anteriormente, os dois primeiros PPAs apresentaram várias falhas, pois foram elaborados sem embasamento de uma teoria e metodologia.

Em parte, isso foi derivado da ausência da lei complementar determinada pela Constituição, que deveria conceituar e definir detalhadamente o PPA e a LDO.

Apenas em 1997 o poder Executivo instituiu um grupo de trabalho para elaborar essa lei, considerando os projetos existentes no Poder Legislativo. O projeto de lei encontra-se em tramitação no Congresso Nacional até a data de elaboração deste trabalho.

O objetivo dos trabalhos desse grupo era integrar o planejamento com o orçamento através do aperfeiçoamento das definições e conceituações das principais categorias programáticas do PPA, da LDO e do OGU.

As novas orientações foram estabelecidas no Decreto 2.829 de 28 de outubro de 1998 e na Portaria n. 42 de abril de 1999 do Ministério do Orçamento. Os programas foram consolidados como o elo de ligação entre o PPA e o OGU. Passaram a ser referidos como a solução de problemas precisamente identificados, sendo elaborados a partir das diretrizes estratégicas definidas pelo Presidente da República. Devem conter objetivo, órgão responsável, custo total estimado, prazo de conclusão, fonte de financiamento, indicadores de resultados e a relação de ações (projetos/atividades/operações especiais) para o alcance dos objetivos. Dessa forma, devem apresentar produtos finais estabelecidos, quantificação de metas e custos. Sua execução deve ser acompanhada constantemente e os resultados avaliados mediante indicadores especificamente construídos. A avaliação de desempenho passa a ser critério fundamental para alocação de recursos em anos seguintes.

No lugar da classificação funcional programática foi instituída a classificação funcional¹⁷ de modo a estabelecer uma relação mais direta com o plano, exigindo maior precisão no desenho de ações e enfatizando a técnica de orçamento por programa.

Essas novas orientações conferiram especial ênfase à gestão e à avaliação, dando um enfoque empresarial, voltado para a obtenção de resultados, com acompanhamento sistemático e detalhado. Houve a inovação de designar um gerente para cada programa. Cabe a ele avaliar e informar os graus de alcance das metas fixadas. A avaliação, por sua vez, passou a englobar não só o caráter financeiro, mas também o grau de satisfação da sociedade com os resultados.

Para a elaboração do PPA 2000-2003 e do OGU para 2000, foi feito um inventário das ações do governo e o cadastramento de todos os projetos e atividades da Lei Orçamentária de 1999 segundo a nova classificação para servir

¹⁷ a nova classificação, as ações do governo são divididas em funções, subfunções,

programas, projetos/atividades/operações especiais. As Funções compreendem as ações desenvolvidas pelo Governo, por meio das quais se procura alcançar os objetivos nacionais. Uma subfunção agrega determinado grupo de despesas da função. O programa é o instrumento de organização da atuação governamental, articula um conjunto de ações que visam a solução de um problema. O projeto é uma ação para alcançar o objetivo de um programa, que envolve um conjunto de operações limitadas no tempo, da qual resulta a expansão ou aperfeiçoamento da ação de governo. A atividade também é uma ação para atingir o objetivo do programa, mas envolve um conjunto de ações que se realizam de modo contínuo e permanente, da qual resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo. Operações especiais são ações das quais não resultam um produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços. No modelo anterior, a ligação entre o PPA e o OGU era estabelecida pelo subprograma, que representava as ações do governo. Não havia indicação do custo dos subprogramas no PPA. As metas físicas dos subprogramas do PPA eram diferentes das estabelecidas no OGU, já que nesse último, um mesmo projeto podia ter várias metas e o somatório das metas dos projetos não coincidiam com as metas do subprograma. No modelo atual, a ligação entre o PPA e o OGU é feita pelo programa, que consta no primeiro com objetivo, indicador e unidade responsável, além do custo total estimado. No PPA já aparece a abertura por projeto/atividade, que tem apenas uma meta igual a do OGU (os custos dos projetos só aparecem no OGU). Assim, as metas do PPA são iguais às do OGU. Ex: no código 10.302.0004.3863.0047, 10 refere-se a função saúde, 302 a subfunção Assistência Hospitalar e Ambulatorial, 0004 ao programa Qualidade e Eficiência do SUS, 3863 ao Projeto Implantação e Ampliação de Unidade de Saúde do SUS. O número 0047 é um subtítulo que indica a localização geográfica, no caso, Estado de Santa Catarina. (Nota Técnica Conjunta nº 04/99/CD-SF/Congresso Nacional).

de base para a reorganização das ações do governo em novos programas. Esse aspecto deixou margem para falhas pois as ações passadas não haviam sido desenhadas sob o conceito de programas como meios de enfrentar problemas bem definidos. Resultaram de uma visão setorial, incremental, sem base em análises acuradas da realidade e sem preocupação com a gestão. O ideal seria não ter realizado esse recadastramento e caminhar em relação ao orçamento base zero¹⁸, tanto em termos de conteúdo dos projetos e atividades, como de dotações, calibrando o alcance dos objetivos pela disponibilidade financeira global (Garcia, 2000).

A elaboração dos programas teve como base e parâmetros o inventário das ações, a orientação estratégica do presidente da República, as orientações estratégicas dos Ministérios e a previsão de recursos da União por Ministério. Esse último item foi incompatível com os objetivos estabelecidos, pois a estimativa de receita de cada órgão continuou a ser feita com base na execução orçamentária dos últimos três anos, conforme o Manual Técnico do Orçamento para 2000.

Na prática, várias dificuldades foram enfrentadas para implantar as novas regras, pois foram estabelecidos nova forma de pensar e o rompimento com a prática anterior, segundo a qual definiam-se as metas sem definir com rigor seus produtos. Os novos conhecimentos incluíram o desenvolvimento de **um** novo tipo de raciocínio, que contraria a formação técnica tradicional, a estruturação setorial da administração pública e, principalmente, a prática vigente de construção de planos e orçamentos (Garcia,2000). Pelo pouco tempo disponível para elaboração

¹⁸ Essa proposta é detalhada na próxima seção.

das leis, os técnicos receberam um treinamento de duração muito curta para absorção de todas as inovações. Dessa forma, o resultado final ainda apresentou elevada setorialização e considerável imprecisão. A orçamentação dos programas foi feita em bases pouco realistas, com muitas metas que não correspondem às capacidades operacionais dos órgãos e às dotações, com muitos custos apurados sem critérios mais rigorosos. Em Nota Técnica, o Congresso Nacional acusou a apresentação de informações muito genéricas sobre o cenário macroeconômico dos valores projetados no PPA e citou que foram encontradas várias divergências de valores, metas, objetivos, ações, programas, entre outros (Nota Técnica Conjunta COFF/CONORF 08/99).

Mas, levando em consideração o pouco tempo e a insegurança das informações existentes, o novo PPA representou um grande avanço em direção à redução do caráter formal, normativo e pouco dinâmico do planejamento público. As imperfeições existentes tendem a ser corrigidas com o tempo e com a colocação dos novos pressupostos em prática.

Colocadas as mudanças ocorridas no processo de planejamento e orçamentação para os anos de 2000 a 2003, resta analisar as propostas existentes para consolidação e aperfeiçoamento das novas diretrizes. Isso é feito na próxima seção, que descreve o conceito de orçamento base zero e a Proposta de Emenda Constitucional que está tramitando no Congresso desde junho desse ano.

2.4 — Propostas Existentes.

2.4.1 — O Orçamento Base Zero.

Vários estudiosos e técnicos afirmam que a solução para os problemas na elaboração e execução orçamentária seria a elaboração de orçamentos sem referência nenhuma a orçamentos e execução de despesas passadas. Esse é o conceito de Orçamento Base Zero (OBZ), segundo o qual cada órgão seria obrigado a justificar todos os seus gastos, em todos os anos, como se seus programas fossem inteiramente novos.

Os defensores dessa idéia afirmam que usar parâmetros de execução passada para definição de novas dotações pode causar despesas maiores que as necessárias devido à permanência de programas associados a demandas sociais antigas, que não são mais prioridades. Esse problema ocorre por causa da ausência de uma boa avaliação de desempenho do gasto público e causa o engessamento da estrutura orçamentária, diminuindo o espaço para inclusão de novos programas mais prioritários (Giambiagi, 2000).

Dessa forma, o OBZ contribuiria para a diminuição do incrementalismo verificado nos órgãos, que tendem a solicitar recursos para determinado programa simplesmente pelo fato deste existir, sem questionar sua eficiência. O conceito proposto eliminaria os programas não econômicos, ajudando na condução da política fiscal.

Segundo Giambiagi (2000), os critérios de seleção para inclusão dos programas no orçamento seriam: a geração de externalidades positivas para uma extensão geográfica considerável, a correspondência com as ações típicas de

governo, a associação à atividades que o setor privado não manifesta interesse e o fato de representarem compromissos que espelhem o "contrato social" entre o governo e a sociedade, ou seja, **um** nível mínimo de gastos na área social.

Ressalta-se que essa proposta é de difícil implementação pela grande necessidade de capacitação técnica de pessoal e da instituição, além da grande resistência política que pode ser encontrada para uma prática tão radical. A implantação de um sistema de avaliação de desempenho dos programas eficiente e contínuo juntamente com o uso efetivo dos resultados dessa avaliação para alocação de recursos, inclusive com exclusão de programas não prioritários, pode gerar os mesmos resultados sem que seja preciso a desconsideração total do que já foi feito anteriormente. Isso é o que está sendo colocado em prática pelas novas orientações explicadas na seção anterior e se justifica porque alguns gastos governamentais não se alteram muito de ano para ano, obedecendo mesmo a um padrão de comportamento, como os gastos com pessoal e com manutenção da máquina administrativa.

Outra proposta é a de "Orçamento Mandatário" ou "Orçamento Determinativo". Ela está em tramitação no Congresso Nacional e é descrita a seguir.

2.4.2 — O Orçamento Mandatário.

Tramitam no Congresso Nacional, desde junho de 2000, uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) e um Projeto de Resolução (PRN) que alteram, respectivamente, os artigos 57, 165 e 166 da Constituição Federal e a Resolução n.º 2/95. Essas propostas são de autoria do Senador Antônio Carlos

diminuem de 105 para 61 dias e de 76 para 69 dias, respectivamente, o que, segundo o discurso que acompanha a PEC, não prejudica o processo pelo fato do

PPA abranger os grandes agregados das ações a serem implementadas,

contemplar um horizonte de tempo maior e poder ser revisto a qualquer tempo.

Em relação à LDO, argumenta-se que ela representa uma espécie de pré-orçamento que não contempla os valores de cada ação e não representa o

momento em que se manifestam os maiores conflitos de interesses.

A proibição de incluir novos programas sem que os que estão em andamento tenham sido contemplados adequadamente tem o objetivo de impedir

a proliferação de obras paralisadas. A execução obrigatória da totalidade do orçamento apoia-se no fato dos OGU's terem sido "uma grande ficção", dada a intervenção, no momento da execução, do Poder Executivo. Segundo o discurso apresentado, esse poder usa a programação orçamentária como instrumento de barganha política, na medida em que a definição do que será executado depende de análise da equipe econômica do [governo](#). Com isso, a competência do Poder Legislativo para autorizar despesas e a arrecadação de receitas vem sendo barrada pelos contingenciamentos e outras medidas do Poder Executivo. Isso distorce a definição de orçamento, que é uma lei que consolida as demandas da sociedade, representada pelos congressistas aprovam esse documento.

Tendo isso em vista, a PEC propõe que o contingenciamento e o cancelamento de dotações só sejam permitidos nos casos de frustração de receitas causada por uma conjuntura adversa, de inadimplência de alguma entidade ou ente da federação na prestação de contas, de falta de apresentação de projetos consistentes para aplicação de recursos públicos, assim como no caso

de calamidades públicas ou declaração de estado de guerra. Nesses casos, o Poder Executivo deve enviar solicitação ao Congresso Nacional, com as devidas justificativas, até 120 dias antes do fim da sessão legislativa, exceto em casos de graves crises econômicas e outros episódios que atrapalhem a paz social. Por sua vez, o Congresso deve deliberar no prazo de 30 dias, caso contrário, a solicitação considera-se aceita. O descumprimento dessa norma por parte do Executivo se caracteriza em crime de responsabilidade.

Ressalta-se que as possibilidades de edição de projetos de lei de créditos suplementares e especiais, que já passam pela autorização do Legislativo, continuam a valer.

Finalmente, a vedação de receitas condicionadas na lei orçamentária, ou seja, receitas que só ocorrerão caso alterações tributárias previstas sejam aprovadas no decorrer do exercício, procura diminuir os problemas decorrentes do caso de não aprovação dessas receitas, como a necessidade de cancelamento de dotações contempladas com esse tipo de recurso, o que distorce o OGU. A existência dessas receitas também abre precedentes para a proposição de emendas com o uso de receita fictícia, gerando pressão de gastos.

A PRN em tramitação complementa as regras sugeridas na PEC. É via resolução do Congresso que são estabelecidos os números de emendas e as condições de aprovação dessas. A proposta apresentada procura evitar a multiplicação de emendas individuais "travestidas" de emendas de bancadas, pelo uso desvirtuado que tem sido dado a essas últimas. A nova forma de intervenção parlamentar nos planos e orçamentos se dará por meio das emendas coletivas de comissão permanente do Senado e da Câmara, aumentando de cinco para quinze

o seu número máximo. As emendas individuais ficam mantidas num máximo de 20 por parlamentar. O objetivo é dar racionalidade e eficiência ao processo, concentrando a ação coletiva dos parlamentares nas emendas de comissões, já que essas reúnem condições técnicas adequadas para intervir nas propostas, sem incorrer em desfiguramento do conjunto dos Programas. As emendas de bancada estadual e municipal, hoje em número de 10 e 5 respectivamente, seriam suprimidas, pelo seu uso inadequado na atualidade.

A proposta descrita acima passaria a valer para o segundo ano subsequente a sua aprovação. Como citado no discurso apresentado, não pretende ser perfeita, mas visa iniciar o caminho em direção à afirmação das prerrogativas do Poder Legislativo e da transparência do processo.

Para que essa proposta atinja os resultados pretendidos e não resulte em aumento dos gastos públicos de forma ineficiente é preciso que se caminhe cada vez mais em direção a um orçamento realista, com previsão realista de receitas e a inclusão de um valor de despesas compatíveis com os recursos arrecadados e com os objetivos de estabilização da economia. Para isso, é necessário que os órgãos apresentem propostas que não visem apenas a manutenção e aumento dos limites de recursos e que os mecanismos de avaliação tão enfatizados nas mudanças colocadas em prática a partir desse ano sejam realmente realizados e eficazes. Caso contrário, um orçamento mandatário pode gerar aumento dos gastos e ineficiência na alocação dos recursos, dificultando as medidas necessárias para controle das contas públicas e sustentabilidade da política fiscal.

No próximo capítulo, baseado nas exposições feitas a respeito da situação das contas públicas e do processo de elaboração e execução do orçamento, é

desenvolvido um modelo que incentive os órgãos a não adotarem o comportamento incremental citado, que tende a diminuir o tão criticado uso do contingenciamento e que ajuda a contornar o problema do excesso de vinculações de receita.

UMA PROPOSTA PARA REDUÇÃO VOLUNTÁRIA DOS GASTOS.

Como descrito anteriormente, houve um grande avanço no processo de elaboração e execução do orçamento com as reformulações feitas a partir de 1999 e com o PPA 2000-2003. Também foi apontado que os efeitos desejados dessas reformulações ainda podem demorar para surgirem devido ao tempo necessário para absorção dos novos conceitos e assimilação da nova forma de pensar. O orçamento de 2000 ainda apresentou vários problemas e os próximos também devem continuar a apresentá-los, embora em menor número. Isso é natural, já que a consolidação de muitos conhecimentos e o enfrentamento dos problemas sob as novas regras só devem se dar com a prática.

Considerando isso e os aspectos do ajuste fiscal descritos no primeiro capítulo deste trabalho, como a presença de receitas temporárias e a necessidade de diminuição de gastos para sustentabilidade da política fiscal, neste capítulo é apresentado um modelo de incentivos para que os órgãos não apresentem comportamento incremental, executando mais despesas do que as efetivamente necessárias.

empregado, independentemente do volume de produção, é possível que o empregado se esforce pouco e apresente baixa produtividade, caso o esforço exigido seja grande. Por outro lado, uma participação nos lucros da empresa pode induzir o empregado a esforçar-se muito para aumentar a produção. No entanto, isso pode vir a ser muito custoso para o Principal, gerando um lucro líquido reduzido.

Como visto acima, o esquema de incentivos usado tem efeito crucial na tomada de decisão do Agente e, conseqüentemente, no retorno final para o Principal. A teoria de desenho de mecanismos tem por objetivo determinar o esquema de incentivos ótimo, de forma a maximizar o retorno final do Principal,

levando em consideração as características do agente. No caso deste trabalho, o principal é representado pelo Governo, mais

especificamente, pelos órgãos que têm a função de agir para a obtenção de superávits primários (Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento). Os agentes seriam os diversos órgãos que recebem dotações orçamentárias para serem executadas. O principal tem o objetivo de obter resultados primários positivos para a sustentabilidade do ajuste fiscal. Para isso, contribui muito a diminuição do gasto público. Por sua vez, os agentes têm o objetivo de gastar toda a sua dotação orçamentária para garantir que não sofrerão cortes em orçamentos futuros. Esse fato foi mostrado no capítulo anterior com a descrição do comportamento incremental dos órgãos e da inércia decorrente.

O objetivo, então, é criar incentivos para que os órgãos não adotem esse comportamento prejudicial às metas fiscais. A princípio, o modelo é elaborado para os gastos com custeio, investimento e inversões financeiras (OCC), já que

são eles que vêm sofrendo contingenciamento e postergação da liberação de recursos financeiros pelo Tesouro. O modelo elaborado também mostra como o uso desses instrumentos de repressão fiscal gera ganhos cada vez menores com a diminuição da inflação.

3.2 O Modelo Básico.

No modelo, seja o orçamento anual de um órgão (**B**) a ser gasto, por simplificação, em dois períodos (1 e 2). Então, $b_1 + b_2 = \mathbf{B}$, onde b é a parte do orçamento gasto no período i , $i = 1, 2$. O retorno do uso do orçamento para o órgão é representado pela utilidade (**U**) do uso dessa dotação. Tem-se: $\mathbf{U} = \mathbf{U}(b_1) + \mathbf{U}(b_2)$. Usa-se a hipótese de aversão ao risco do órgão, que é o comportamento mais comum entre os agentes econômicos. Dessa forma, o orçamento tem utilidade marginal decrescente para o órgão, ou seja, U é uma função duas vezes diferenciável, crescente e estritamente côncava: $U' > 0$ e $U'' < 0$.

Caso o órgão pudesse decidir como alocar os recursos livremente em cada período do ano, seu problema de maximização seria:

$$\begin{array}{ll} \text{Max} & U(b_1) + U(b_2) \\ b_1, b_2 & \text{r.a. } b_1 + b_2 \leq \mathbf{B} \end{array}$$

Como a função de utilidade é estritamente crescente, na solução do problema o órgão utilizará todo o recurso disponível. Assim, o problema de maximização do órgão pode ser reescrito como:

$$\begin{array}{ll} \text{Max} & U(b_1) + U(\mathbf{B} - b_1) \\ b_1, b_2 & \text{r.a. } 0 \leq b_1 \leq \mathbf{B} \end{array}$$

Pelas condições de primeira ordem (CPO) tem-se:

$$U'(b_1) = U'(B - b_1)$$

Como U é estritamente côncava, a condição anterior implica:

$$b_1 = B - b_1 = b_1 = b_2 = B/2$$

Ou seja, na ausência de restrições ao uso de sua dotação, o órgão maximiza sua função objetivo dividindo seu orçamento igualmente entre os dois períodos. Esse resultado se estende imediatamente para qualquer número de períodos, em particular, doze, correspondendo aos doze meses do ano.

Assim, a solução ótima para o órgão é executar um dozeavo de seu orçamento a cada mês do ano. A concentração da execução nos últimos meses do ano gerada pelo comportamento incremental e pela repressão fiscal faz com que o nível de utilidade obtido pelo órgão seja menor.

Uma ilustração:

Esses resultados podem ser exemplificados com os dados de execução do Ministério da Educação em 1999 (Anexo IV), por exemplo:

A despesa executada entre janeiro e junho foi $b_1 = \mathbf{R\$ 1.841}$ milhões e a executada entre julho e dezembro, $b_2 = \mathbf{R\$ 4.578}$ milhões. Isso perfaz um total de $B = \mathbf{R\$ 6.419}$ milhões no ano. Se dividido em duas parcelas iguais, ter-se-ia: $B/2 = \mathbf{R\$ 3.209,5}$ milhões.

Supondo que a função de utilidade seja: $U(b) = \log x$

A utilidade do órgão foi: $U = \log 1.841 + \log 4.578$

$$= 15,9471$$

Se o órgão pudesse executar metade da sua despesa a cada período, sua utilidade seria:

$$U^* = 2 \cdot \log 3.209,5$$

$$= 16,1477$$

$U^* > U$, o que representa um ganho de 1,26%.

3.2.1 — Incorporando o contingenciamento e a existência da inflação.

Como ressaltado anteriormente, o Governo vem usando a repressão fiscal para postergar a execução orçamentária e diminuir o gasto público. Nesta seção, incorpora-se a inflação ao modelo para mostrar como o uso desse mecanismo gera pequenos ganhos num ambiente de preços praticamente estáveis.

Suponha que o Governo libere b_1 no primeiro período e que $b_1 < B/2$. Ele pode aplicar a diferença e receber, aproximadamente, $(1+i)(B/2 - b_1)$ no segundo período, onde i é a taxa SELIC¹⁹ verificada no primeiro período, obtendo um ganho de $i(B/2 - b_1)$, que será tanto maior quanto maior for a taxa SELIC (e a inflação) e quanto maior for a contenção no primeiro período, ou seja, quanto menor for b_1 . Dessa forma, quanto menor a SELIC, menor o ganho com o contingenciamento e o controle das liberações na "boca do caixa".

¹⁹ O uso da SELIC para obter a economia do governo se justifica pelo fato dessa taxa ser o custo implícito na emissão de títulos, já que o objetivo da economia de recursos é, em última instância, diminuir o déficit e a necessidade de emissão de títulos.

Assim, se o governo atender à demanda ótima do órgão, seu retorno líquido será zero. Por outro lado, se escolher $b_1 < B/2$, então $b_2 = B - b_1 > B/2$. Seu retorno líquido será:

$$i(B/2 - b_1) > 0$$

Como o objetivo do Governo é usar maior parcela de receita fiscal para pagamento dos juros da dívida, por exemplo, o melhor é escolher b_1 o menor possível, ou seja, contingenciar ao máximo os recursos no primeiro período.

Ressalta-se a dependência do governo em relação à SELIC e, conseqüentemente, à taxa de inflação. Quanto menor for i , menor será o ganho do governo com a repressão fiscal, e conseqüentemente, mais estímulo o governo terá em contingenciar para compensar o baixo retorno i . Isso é o que tem sido observado nos últimos [anos. Com](#) a queda da inflação e o compromisso com a melhora da situação fiscal, maior tem sido o uso do contingenciamento.²⁰

Continuando o exemplo com dados do Ministério da Educação em 1999 e com valores da SELIC entre janeiro e junho de 1999, o ganho financeiro do governo seria:

$$\begin{aligned} G &= 0,1475(3.209,5 - 1.841) \\ &= 201,8538 \text{ milhões} \end{aligned}$$

Observe também que no cálculo anterior o governo não considera diretamente a perda para o órgão associada ao contingenciamento. De fato, se essa perda for contabilizada, poder-se-ia chegar à conclusão que o custo social do

²⁰ A Nota Técnica Conjunta COFF/CONORF 08/2000 do Congresso ressalta que o valor contingenciado cresceu significativamente entre 1998 e 2000. Naquele ano, o valor cotingenciado foi de 16%. Em 2000, passou-se para 19,9%, apesar do aumento da arrecadação verificado e da melhora na forma de elaboração dos orçamentos.

contingenciamento não compensa o pequeno ganho para o governo quando a SELIC (e a inflação) não é significativa.

Suponha que $b < B/2$ é o nível mínimo de gasto que pode ser atribuído ao órgão. Então, o problema do governo pode ser escrito como:

$$\begin{aligned} \text{Max } i(B/2 - b) \text{ s.a.} \\ b_1 + b_2 = B \\ b_1 \geq b \end{aligned}$$

A solução desse problema é:

$$b_1 = b = b_2 = B - b$$

Ou seja, o melhor para o governo é contingenciar ao máximo.

O ganho financeiro para o governo com o uso dessa prática é:

$$G = i(B/2 - b)$$

Quanto maior a SELIC e a inflação, maior o ganho. Quanto maior o contingenciamento, maior o ganho.

Por outro lado, a perda para o órgão é:

$$P = U(B/2) + U(B/2) - [U(b) + U(B - b)] = 2U(B/2) - U(b) - U(B - b).$$

No exemplo acima, essa perda seria:

$$P = 16,1477 - 15,9471$$

$$P = 0,2006$$

Apesar desse resultado negativo, conclui-se que o melhor para a concretização do objetivo do Governo é contingenciar o máximo possível. Da forma como o orçamento é elaborado e executado, o governo não tem incentivos para reduzir o uso da repressão fiscal. Sem ela, os órgãos continuariam a gastar

todo o orçamento, mesmo que não fosse necessário, para garantir suas dotações futuras e o governo não teria economia nenhuma de recursos.

Para que os órgãos tenham incentivos a reduzir gastos, a estrutura do orçamento atual deve ser revista, principalmente, o fato do orçamento seguinte sofrer reduções se a execução da dotação disponível nos últimos três anos apresentar queda. Isso implicaria em alteração de legislação e de normas dos órgãos envolvidos na elaboração e execução do orçamento.

Este trabalho propõe um mecanismo que incentiva a redução dos gastos desnecessários que ocorrem com o comportamento incremental dos órgãos, possibilitando a redução gradual do contingenciamento.

Na próxima seção, estende-se o modelo para um horizonte de dois anos, cada um dividido em dois períodos e inclui-se os incentivos para que os órgãos reduzam seus gastos no primeiro ano para obter um orçamento mais flexível no ano seguinte. Mostra-se que tal mecanismo pode ser implementado com ganho efetivo tanto para o órgão, quanto para o governo.

3.3 Dois anos sem incentivos:

3.3.1 Sem contingenciamento: A solução ótima para o órgão.

Como antes, o órgão maximiza a utilidade dos seus orçamentos representados por B_1 e B_2 , que se dividem em duas parcelas, cada um. Temos, então: $b_{11} + b_{12} = B_1$ e $b_{21} + b_{22} = B_2$, **em** que b_{ij} é o montante gasto pelo órgão no período j do ano i , $i, j = 1, 2$. O problema de maximização do órgão é:

$$\begin{array}{ll}
 \text{Max} & U(b_{11}) + U(b_{12}) + \delta [U(b_{21}) + U(b_{22})] \\
 b_{11}, b_{12}, & \\
 b_{21}, b_{22} & \text{s.a } b_{11} + b_{12} \leq B_1 \\
 & b_{21} + b_{22} < (1 + r)f(b_{11} + b_{12})
 \end{array}$$

No problema acima, f é uma função crescente, já que quanto mais se gasta no primeiro ano, maior o orçamento seguinte. Assume-se que $f(B_1) = B_1$, ou seja, o maior orçamento que o órgão pode garantir no ano seguinte (B_2) é o orçamento atual (B_1) corrigido pela inflação (r). Isso também se justifica pelo objetivo de isolar o efeito do orçamento seguinte ser baseado na execução de despesa passada.

O parâmetro S é o fator de desconto entre os dois anos, ou seja, o custo implícito no uso do recurso apenas no segundo ano e não no primeiro, $S = 1/(1+i)$, onde i é a taxa SELIC entre os dois anos.

Solucionando esse problema, no primeiro ano, como a utilidade é estritamente crescente, quanto mais for gasto, melhor. Como f é estritamente crescente, gastar tudo no primeiro ano é uma escolha ótima considerando também a consequência no segundo período. Assim, $b_{11} + b_{12} = B_1$, $f(b_{11} + b_{12}) = f(B_1) = B_1$ e o problema torna-se equivalente a:

$$\begin{array}{ll}
 \text{Max} & U(b_{11}) + U(b_{12}) + \delta [U(b_{21}) + U(b_{22})] \\
 b_{11}, b_{12}, & \\
 b_{21}, b_{22} & \text{s.a } b_{11} + b_{12} = B_1 \\
 & b_{21} + b_{22} = (1 + r)B_1
 \end{array}$$

Resolver o problema acima é equivalente a resolver dois problemas separadamente, um para cada ano.

$$\begin{array}{l} \text{Max} \\ \text{bit } b_{12} \end{array} \quad \begin{array}{l} U(b_{11}) + U(b_{12}) \\ \text{s.a } b_{11} + b_{12} = B_1 \end{array}$$

e

$$\begin{array}{l} \text{Max} \\ b_{21}, b_{22} \end{array} \quad \begin{array}{l} 8[U(b_{21}) + U(b_{22})] \\ \text{s.a } b_{21} + b_{22} = (1+r)B_1 \end{array}$$

Assim, a solução desse problema corresponde a duas soluções sucessivas do problema para um período. Note que a solução para o segundo ano é igual à do primeiro, em termos reais :

$$b_{12} = (1+r)b_{11} = (1+r)B_1/2$$

$$b_{22} = (1+r)b_{21} = (1+r)B_1/2$$

O modelo confirma uma característica perversa do processo orçamentário atual, que induz o órgão a gastar o máximo, sem ter nenhum incentivo à economia.

Além disso, como no modelo estático (um ano), o ideal para o órgão é dividir igualmente seus gastos em cada período.

3.3.2 Com contingenciamento: A solução ótima para o órgão.

Suponha que nos dois anos o governo escolhe o mesmo contingenciamento b , onde $b \geq b_{\min}$ no primeiro ano e b é o nível mínimo de gasto necessário para a manutenção do órgão. Assim, $b_{11} \leq b \leq B_1/2$. No segundo ano, tem-se $b_{21} \leq (1+r)b < (1+r)B_1/2$.

Com isso, o órgão não pode adotar sua política ótima: $b_{11} = B_1/2$ e $b_{21} = (1+r)B_1/2$, mas continuará gastando o máximo possível para assegurar o orçamento seguinte e aumentar sua utilidade atual, que é estritamente crescente. Assim, tem-se $B_1 = B$ e $B_2 = (1+r)B$.

Visando maximizar sua utilidade, o órgão escolherá o maior gasto possível em cada período contingenciado a fim de tornar o valor da despesa no primeiro período do ano o mais próximo do valor no segundo período, uniformizando seu consumo.

Logo, a solução do órgão será: $b_{11} = b$, $b_{12} = B - b$, $b_{21} = (1+r)b$, e $b_{22} = (1+r)B - b$.

3.3.3 Com contingenciamento: O resultado para o Governo.

Como antes, o objetivo do governo é maximizar a economia de recursos e faz isso com a repressão fiscal, ganhando com a inflação.

Dado 3.3.2, o problema do governo para dois anos é:

$$\begin{array}{ll} \text{Max} & i_1(B/2 - b_{11}) + i_2[(1+r)B/2 - b_{21}] \\ \text{s.a} & b_{11} = b \quad (1) \\ & b_{21} = (1+r)b \quad (2) \\ & b \geq b \quad (3) \end{array}$$

Onde (1) e (2), representam o problema de maximização do órgão com contingenciamento visto em 3.3.2. Em (3), b representa o nível mínimo de gasto necessário para manutenção do órgão.

Solucionando, temos:

$b = b$, o que implica em:

$$b_{11} = b; b_{12} = B - b$$

$$b_{21} = (1+r)b; b_{22} = (1+r)(B - b)$$

Novamente repete-se a solução obtida para o modelo estático (um ano) no modelo dinâmico (dois anos).

O ganho para o governo é:

$$[i_1 B/2 - b] + \delta i_2 (1+r)[B/2 - b] =$$

$$[i_1 + \delta i_2 (1+r)] (B/2 - b) =$$

$$[i_1 + \delta i_2] (B/2 - b)$$

Assim, quanto menor a SELIC e a inflação, menor o ganho do governo e, conseqüentemente, maior o incentivo para contingenciar.

Como no modelo estático, conclui-se que os órgãos, dada a forma de elaboração do orçamento, não têm incentivos para economizar, evitando gastos desnecessários. Por sua vez, o governo não tem incentivo para diminuir o contingenciamento.

Na próxima seção, sugere-se uma alteração do mecanismo atual, dada a nova realidade macroeconômica de baixa inflação e necessidade de diminuir despesas. São incluídos incentivos para que os órgãos não apresentem o comportamento incremental e gerem economia de recursos quando for possível. Com isso, o governo, por sua vez, tem incentivo a diminuir a intensidade do contingenciamento gradualmente.

3.4 Dois anos com incentivos.

Para acabar com o comportamento incremental do órgão e evitar gastos desnecessários, que são feitos apenas para execução máxima do orçamento, o governo, em princípio, continuaria a efetuar o contingenciamento e daria um "prêmio" ao órgão que gastasse menos do que o orçamento. Como os órgãos têm apresentado resistência em receber recursos vinculados, o governo daria ao órgão no exercício seguinte ao que ocorreu a economia de recursos, uma parcela do valor economizado em recursos não vinculados, que poderiam ser usados pelo órgão livremente, desde que houvesse fiscalização sobre o uso correto e não desperdício desses recursos. Por exemplo, poderiam ser usados em treinamento de pessoal, em material de consumo ou equipamentos que facilitassem e aumentassem a eficiência dos serviços prestados pelo órgão, já que esses gastos têm sido muito sacrificados pelos cortes efetuados para o ajuste fiscal.

Como resultado da economia verificada nos órgãos, o governo poderia, aos poucos, ir diminuindo o contingenciamento, ou seja, diminuindo a diferença entre os valores liberados no primeiro e no segundo período, aumentando a utilidade dos órgãos.

Ressalta-se aqui, que a metodologia de definição dos limites orçamentários dos órgãos deve ser alterada, ou seja, os limites não devem ser diminuídos se a execução orçamentária dos três anos anteriores diminuir. Isso implicaria em alteração de legislação e de normas institucionais dos órgãos envolvidos, o que pode dificultar a adoção do modelo sugerido, apesar de sua relativa simplicidade técnica.

Supõe-se que o orçamento seguinte é igual ao orçamento passado corrigido pela taxa inflação verificada no período, mesmo que o órgão não gaste tudo. Dessa forma, $B_1 = B$ e $B_2 = (1+r)B$.

O problema do órgão seria:

$$\begin{array}{ll} \text{Max} & U(b_{11}) + U(b_{12}) + {}^6[U(b_{21}) + U(b_{22})] \\ b_{11}, b_{12}, & \\ b_{21}, b_{22} & \text{s.a } b_{11} + b_{12} \leq B \quad (1) \\ & b_{21} + b_{22} \leq (1+r)B + X, [B - (b_{11} + b_{12})] \quad (2) \\ & b_{11} \geq b \quad (3) \\ & b_{21} \leq (1+r)b + X, (B - b_{11} - b_{12}) \quad (4) \end{array}$$

Onde x é o percentual do total poupado no primeiro ano que será devolvido para o órgão no segundo ano²¹. B é o orçamento básico no primeiro ano.

Observe que:

(i) Como b é o gasto mínimo para manutenção do órgão, ele escolherá $b_{11} = b$. Ou seja, na tentativa de diminuir a diferença entre as parcelas de suas despesas, o órgão gastará todo o orçamento possível no primeiro período do primeiro ano.

Assim, o problema original pode ser reduzido a:

$$\begin{array}{ll} \text{Max} & U(b) + U(b_{12}) + {}^6[U(b_{21}) + U(b_{22})] \\ b_{12}, b_{21}, b_{22} & \text{s.a } b_{12} \leq B - b \quad (1) \\ & b_{21} + b_{22} \leq (1+r)B + Xr[B - b - b_{12}] \quad (2) \\ & b_{21} \leq (1+r)b + (B - b - b_{12}) \quad (3) \end{array}$$

²¹ O modelo seria análogo se o governo corrigisse o valor da economia devolvida para o órgão pela taxa de juros, como forma de compensar a perda de poder aquisitivo gerada pelo fato de economizar e não gastar os recursos no ano anterior. Nesse caso, a desigualdade (2) seria substituída por: $b_{21} + b_{22} \leq (1+r)B + (1+r)Xr[B - (b_{11} + b_{12})]$. Dessa forma, o órgão teria um incentivo adicional a poupar, mas o governo reduziria sua parcela da economia verificada.

(ii) No segundo período do segundo ano, o que não for gasto será perdido. Logo, todo o orçamento será gasto:

$$b_{22} = (1+r)B + a(B - b - b_{12}) - b_{21} \quad (4)$$

(iii) $b_{22} \geq (1+r)(B - b)$.

Por (4) e (3), temos:

$$b_{22} = (1+r)B + (B - b - b_{12}) - b_{21} \geq (1+r)B + X(B - b - b_{12}) - (1+r)b - X(B - b - b_{12}) = (1+r)(B - b).$$

(iv) $b_{12} > b$.

De fato, como U é estritamente côncava e $b_{12} < B - b$, então, para aumentar a sua utilidade, o órgão consumirá pelo menos $b_{12} = b$ no segundo período do primeiro ano.

(v) $B - b \geq b + (B - b - b_{12})$

De fato, $b_{12} > b \Rightarrow -b_{12} < -b \Rightarrow b + X \cdot (B - b - b_{12}) < b + (B - 2b) \Rightarrow b + (B - 2b) = B - b$ (já que $b < B/2$).

(vi) De (iii), (v) e (3), conclui-se que:

$$b_{22} \geq b_{21}.$$

Como U é estritamente côncava, b_{21} será o valor máximo possível. Logo,

$$b_{21} = (1+r)b + X(B - b - b_{12}).$$

$$\text{Então, } b_{22} = (1+r)B + X(B - b - b_{12}) - [(1+r)b + X(B - b - b_{12})] = (1+r)(B - b).$$

Assim, o problema original pode ser reescrito como:

$$\text{Max}_{b_{12}} U(b) + U(b_{12}) + \lambda [U((1+r)b + X(B - b - b_{12})) + U(1+r)(B - b)]$$

b_{12}

A CPO correspondente é:

$$U'(b_{12}) + \lambda [U'((1+r)b + X(B - b - b_{12})) \cdot (-X)] = 0$$

Ou equivalentemente,

$$U'(b_2) = \delta X U'((1+r)(b) + k(B - b - b_2)) \quad (5)$$

Assim, a escolha ótima de b_2 é a solução da equação acima. Observe que se $\delta = k = 1$ e $r = 0$, a equação se reduz a:

$$U'(b_2) = U'(b + B - b - b_2) = U'(B - b_2).$$

Como U é estritamente côncava,

$$b_2 = B - b_{12} = b_2 = B/2 < B - b.$$

Assim, quando $\delta = X = 1$ e $r = 0$, o órgão economizará: $B - b - B/2 = B/2 - b > 0$ no primeiro ano.

Agora, por continuidade do problema de maximização nos parâmetros δ , e δ , se X e δ forem suficientemente próximos de 1 e r for suficientemente pequeno, então, a solução é $b_2 < B - b$ e o órgão decidirá economizar.

Finalmente, o retorno financeiro para o governo será: $(1-\delta)(B - b - b_2) > 0$.

Observe que dos parâmetros X , e δ , um é escolhido pelo governo (X) e o outro é um dado da economia associado à taxa de inflação (δ). Se a taxa de inflação for elevada, a SELIC também será alta. Então δ será bem pequeno e o órgão não terá incentivo em economizar, por maior que seja δ . Isto explica porque um mecanismo como este nunca foi considerado antes, no período de instabilidade econômica no Brasil.

Por outro lado, quanto menor for a inflação e, conseqüentemente, maior for δ , mais baixo será o valor de X que o governo poderá escolher e que ainda estimulará a poupança por parte do órgão. Assim, um mecanismo como este

apresenta-se como extremamente oportuno no momento atual, de relativa estabilidade macroeconômica e baixa inflação.

Na próxima seção, particulariza-se o modelo para uma função estritamente côncava específica e faz-se uma simulação de qual seria o resultado obtido se esse modelo fosse aplicado nos anos de 1999 e 2000.

3.5 Simulação: O modelo particularizado para uma função de utilidade logarítmica:

Nessa seção particulariza-se o modelo para a função $U(x) = \log x$, um exemplo de função estritamente côncava.

A derivada dessa função é: $U'(x) = 1/x$. Portanto, $U'(b_1) = 1/b_1$.

Aplicando em (5) :

$$\begin{aligned} \frac{1}{b_1} &= \frac{1}{(1+r)b + (B-b)} \\ &= \frac{1}{(1+r)b + 2(B-b) - kb_1} = \frac{1}{(1+r)b + X(B-b)} \\ b_1 &= \frac{(1+r)b + (B-b)}{1+X} \quad \text{Logo } U'(b_1) = \frac{1}{(1+r)b + X(B-b)} \end{aligned}$$

A economia adicional para o governo seria:

$$\begin{aligned} (1-X) \left[\frac{1}{(1+r)b + X(B-b)} - \frac{1}{(1+r)b + 2(B-b)} \right] &= (1-X) \left[\frac{1}{(1+r)b + X(B-b)} - \frac{1}{(1+r)b + 2(B-b)} \right] \\ &= (1-X) \left[\frac{1}{(1+r)b + X(B-b)} - \frac{1}{(1+r)b + 2(B-b)} \right] \\ &= \frac{1}{(1+r)b + X(B-b)} - \frac{1}{(1+r)b + 2(B-b)} \end{aligned}$$

Assim, se o governo deseja escolher X de forma a garantir a maior economia possível, ele escolherá X de forma a maximizar $G(X)$:

$$G'(X) = -\frac{b}{(1+r)b + X(B-b)^2}$$

$$= -8(B - b) + (1+r)ba^2 = 0. X.^2 = (1+r)b/8(B - b)$$

$$_ V(1+r)b/8(B-b)$$

Seja a , a solução encontrada acima. A (6)

expressão (6) apresenta a escolha ótima de compartilhamento da economia efetuada no ano anterior, do ponto de vista do governo. Ressalta-se que esse mesmo procedimento pode ser adotado para qualquer outra função estritamente côncava para obter a relação entre A e b .

3.6 Simulação com dados reais:

Nessa seção, com dados da execução da despesa dos anos de 1999, faz-se uma aplicação do modelo descrito acima. Supõe-se que a função de utilidade do órgão é a função logarítma usada na seção anterior. Os dados mensais de execução estão no Anexo D. Utiliza-se o valor da despesa total, ou seja, de todos os órgãos. Os dados dos doze meses são divididos em dois semestres. Portanto, a execução da despesa do primeiro semestre corresponde ao somatório da despesa executada entre os meses de janeiro e junho. Os dados do segundo semestre correspondem à soma entre julho e dezembro. O IPCA é o índice de preços utilizado para corrigir o orçamento do ano seguinte, já que é esse o índice adotado para as metas de inflação fixadas pelo governo. No ano de 1999, esse índice foi de 8,94%.

Para o ano de 1999, tem-se:

$B = 195.186$ milhões, $b_{11} = 60.781$ milhões, $b_{12} = 134.405$ milhões, $i_1 =$ SELIC entre jan/jun = 14,75% e $\delta = 1/(1+i)$, onde i é a taxa SELIC entre jan/dez 1999 (25,59%). $\delta = 0,7962$.

Para o ano 2000, supõe-se mesma inflação, orçamento e contingenciamento. Portanto, $b_{21} = 60.781$ milhões e $b_{22} = 134.405$ milhões.

No modelo sem incentivos, a utilidade para os órgãos é:

$$U = \log 60.781 + \log 134.405 + 0,7962(\log 60.781 + \log 134.405) \\ = 40,9958$$

O ganho financeiro com o contingenciamento para o governo:

$$G = 0,1475 (195.186/2 - 60.781) + 0,1475 \cdot 0,7962(195.186/2 - 60.781) \\ = 9.752,95 \text{ milhões}$$

No modelo com incentivos:

$$X_1 = J(1,0894)60.781 / (0,7962 \cdot 134.405) \\ a_1 = 0,7866$$

Ou seja, 78,66% do recurso poupado **no** primeiro ano deve ficar com os órgãos.

A despesa executada no segundo período seria:

$$b_{12} = (1,0894 \cdot 60.781 / 1,7962) (1/0,7866) + (195.186 - 60.781) / 1,7962 \\ = 121.692,19$$

O ganho financeiro adicional para o governo seria:

$$AG = (1 - 0,7866) (195.186 - 60.781 - 121.692,19) \\ = 2.712,91$$

Perfazendo um ganho total de:

$$G + AG = 2.795,83 + 2.712,91$$

$$= 5.508,74 \text{ milhões}$$

Com incentivos, a utilidade para os órgãos seria:

$$U^* = \log 60.781 + \log 121.692,19 + 0,7962(\log[(1,0894)(60.781) + 0,7866(12.712,81)] + 10$$

$$g(134.405)]$$

$$U^* = 45,7692$$

Note que $2k$, é a parcela mínima do valor poupado que deve ser entregue ao órgão, pois faz com que ele seja indiferente entre economizar ou não, ou seja, faz ele obter a mesma utilidade que obteria com contingenciamento e sem incentivos. Este resultado comum nos problemas do tipo Principal-Agente reflete a capacidade do governo extrair para si todos os ganhos possíveis da prática de contingenciar. Dessa forma, com um X ligeiramente maior que 0,7866, poupar torna-se estritamente vantajoso para o órgão.

Assim, com o modelo apresentado e $a, > \sim$, é possível aumentar a utilidade do órgão. Ao mesmo tempo, o governo aumenta o valor da receita fiscal à sua disposição ficando com uma parcela da economia feita pelos órgãos.

Esse mecanismo de incentivo tende a acabar com o comportamento incremental dos órgãos tão prejudicial à eficiência do gasto público. Com ele, a despesa é diminuída porque os órgãos deixam de executar gastos apenas para garantir o orçamento futuro. A diminuição de despesa, sendo feita pelo órgão responsável pelos projetos e atividades, pode ser feita com melhor desempenho e avaliação em relação ao que ocorre com os cortes efetuados pelo Poder Executivo. Afinal, são os órgãos que acompanham a execução da despesa mais

de perto, tendo maiores condições de avaliar onde os gastos podem ser diminuídos ou não. Isso é muito benéfico para a racionalização e maior eficiência do gasto público.

Além disso, o governo fica menos incentivado e menos pressionado para fazer tantas medidas de corte de despesas e aumento de receitas extraordinárias, que, como visto neste trabalho, geram inúmeras distorções e estão cada vez mais esgotadas. Ressalta-se que, com a continuação desse mecanismo por períodos maiores que dois anos, o governo pode, aos poucos, ir diminuindo o contingenciamento, já que os próprios órgãos têm motivação para gastar menos e melhor. O fato de receberem a economia efetuada em recursos livres de vinculação faz com que o incentivo fique ainda mais atrativo, dada a resistência verificada no momento da execução da despesa em relação ao recebimento de recursos vinculados.

CONCLUSÃO

Este trabalho propôs um modelo para aperfeiçoamento da execução orçamentária e financeira, visando eliminar o comportamento incremental dos órgãos, diminuir a necessidade de repressão fiscal e aumentar a eficiência do

gasto público. Como consequência, o comportamento gerado pela implementação desse modelo contribui para os objetivos de sustentabilidade da política fiscal, tão importante para a manutenção do equilíbrio macroeconômico do Brasil.

Para situar o contexto em que esse modelo é inserido e argumentar sobre a necessidade de redução dos gastos, no primeiro capítulo foi feita uma resenha sobre o desenvolvimento da política fiscal e da situação das contas públicas na década de 90. Descreveu-se os instrumentos utilizados para diminuição das despesas e para aumento da receita. Ressaltou-se que o espaço para forçar a diminuição dos gastos é muito pequeno pela grande presença de despesas incompressíveis como os gastos com pessoal, encargos da dívida e com outras despesas obrigatórias, como as transferências constitucionais. Pelo lado da

receita, mostrou-se que os recursos de concessões e privatizações, que ajudaram muito no início do Programa de Estabilidade Fiscal (PEF), tendem a desaparecer nos próximos anos. As outras medidas de aumento da receita são em sua maioria temporárias e muitas delas geram distorções na economia, como a [CPMF. Com o](#)

fim dessas medidas, para manter a sustentabilidade da política fiscal, o governo terá que redobrar esforços para diminuição de gastos.

Destacou-se que a **repressão fiscal**, efetuada pelo **contingenciamento** de despesas e pelo controle das liberações financeiras pelo Tesouro Nacional, tem sido a principal arma do governo para driblar as pressões de gasto geradas pelo orçamento e que esse instrumento gera várias distorções. Ainda citou-se que as reformas em andamento têm pouco poder de contribuir para o ajuste no curto prazo. Concluiu-se, dessa forma, que a **reformulação do processo orçamentário** é fundamental para o ajuste fiscal pretendido.

No segundo capítulo, com a descrição do processo de elaboração e execução orçamentária e financeira, mostrou-se as falhas e as incompatibilidades do orçamento com os objetivos de ajuste. Inicialmente, enfatizou-se que a reformulação feita com a Constituição de 1988 contribuiu muito para maior transparência e democratização do processo orçamentário. No entanto, ressaltou-se que essas mudanças não foram totalmente implementadas pela ausência da lei complementar prevista na Carta Magna e por distorções existentes nos Poderes Executivo e Legislativo, particularmente a má previsão de receitas, a forma de estabelecer limites para os órgãos com base na execução da despesa passada, o excesso de emendas apresentadas no Congresso e o excesso de vinculações de receitas, que causam o irrealismo e a rigidez orçamentária.

O fato do orçamento seguinte ser feito em função da execução da despesa nos últimos três anos fez com que surgisse nos órgãos o **comportamento incremental** e a **inércia orçamentária**, segundo os quais as despesas são executadas ao máximo e programas não prioritários são mantidos para garantir que o orçamento seguinte não seja reduzido.

O contingenciamento e o controle das liberações na "boca do caixa" efetuados pelo governo, por sua vez, geram distorções como a inversão de prioridades e a inicialização de vários projetos ao mesmo tempo para forçar liberação de recursos para que todos sejam concluídos, uma vez que obras inacabadas prejudicam a imagem do governo.

O fato dos órgãos protegerem-se da repressão fiscal com solicitação de muitos recursos vinculados no momento da elaboração de seus orçamentos e a resistência a receber esses recursos no momento da execução da despesa, causa rigidez orçamentária e diminui a margem de manobra da política fiscal. A má elaboração e execução dos orçamentos foi mostrada com dados do nível de execução dos programas. Muitos deles foram executados em proporções muito pequenas, demonstrando as falhas no processo de planejamento.

Finalmente, concluiu-se que os orçamentos possuíam muitos aspectos que têm prejudicado os objetivos fiscais do governo. Ressaltou-se que muito tem sido feito para melhorar esses aspectos negativos. A partir de 1995, o número de emendas aprovadas caiu muito e as receitas têm sido orçadas em níveis mais [realistas. Com](#) o PPA 2000 — 2003 e com o orçamento para 2000, enfatizou-se o orçamento por programas, representados como a solução de problemas precisamente identificados, com metas físicas bem definidas. Além disso, deu-se grande importância à necessidade de uma boa avaliação de desempenho da execução dos programas. Todas essas mudanças contribuíram muito para o aperfeiçoamento do orçamento e racionalização do gasto público. Mas, a maioria delas requer tempo e que o conhecimento seja devidamente difundido entre o

corpo técnico. O mesmo vale para as propostas existentes para melhora dos instrumentos de planejamento e de orçamentação descritos.

Dessa forma, o modelo proposto mostra-se muito oportuno e relativamente simples. Trata-se de um modelo do tipo Principal-Agente, baseado na teoria do desenho de mecanismos. Segundo ele, o governo incentiva os órgãos a eliminarem o comportamento incremental e a economizarem recursos com um "prêmio" dado no ano seguinte na forma de uma proporção do valor economizado em recursos não vinculados. Dividindo o ano em dois períodos, mostra-se que a utilidade dos órgãos é maximizada quando esses podem executar metade de sua dotação em cada [período. Com](#) o contingenciamento efetuado pelo governo, os órgãos são impedidos de fazer isso. Ressaltou-se que, quanto maior a repressão fiscal e maior a inflação, maior o ganho para o governo. Mostrou-se que, com a redução da inflação a vantagem desse mecanismo diminuiu, mas ele continua a ser a única forma de redução de gastos e o fato dos órgãos apresentarem o comportamento incremental aumenta o incentivo a adotar essa prática.

O modelo sugerido possibilita que o órgão aumente a sua utilidade, através do uso do "prêmio" dado pelo governo no primeiro período do segundo ano. Por sua vez, o governo, com a mudança de comportamento gerada nos órgãos, pode, aos poucos, ir diminuindo o contingenciamento. Além disso, pode usar sua parcela do valor economizado pelos órgãos para pagar encargos da dívida, diminuindo a necessidade de recorrer à operações de crédito, que têm o efeito adverso de aumentar o endividamento.

**ANEXO B
DESPEZA EXECUTADA 1997
CUSTEIO, INVESTIMENTO E INVERSÕES FINANCEIRAS
ALORES CORRENTES - R\$ MILHÕES**

ÓRGÃOS	JANEIRO	FEVEREIRO	MARCO	A8R1L	MAIO	311141D	JULHO	AGOSTO	SETEMBRO	OUTUBRO	NOVEMBRO	DEZEMBRO	TOTAL
CAMARA DOS DEPUTADOS	1.05361	7.506,69	10481,11	10.331,41	15607,56	15.745,37	14.840,63	12.684,92	15771,25	13.001,74	13.401,71	74196,26	204.822,06
SENAO FEDERAL	975,82	3.768,82	4410,24	7855,56	10071,61	6811,90	9013,14	7.714,49	11.357,31	7673,11	8.118,56	90694,34	168465,10
TRENALCE CONTAS DA LNAO	1.149,30	1784,81	3.035,62	4.950,76	2.789,29	2.306,59	4634,13	2937,05	2.649,93	2578,96	3.123,24	20.015,73	52155,40
SUPREMO TRENAL FEDERAL	54,08	893,86	1.154,29	1324,62	1868,47	1.250,36	1.394,60	1313,16	1.659,59	1.579,23	16944,3	5.844,66	20031,55
SUPREMO TRHXJAL DE AISTICA	719,90	2.115,02	2.254,81	5.864,32	6.963,60	3417,18	3.431,16	2652,33	1.668,13	2.527,49	3227,39	8.593,49	43.634,82
JUSTICA FEDERAL	3.545,20	6.786,04	24.393,88	66.561,84	32.717,36	39.487,85	109.428,49	16395,40	276.964,29	48665,35	142.119,63	202820,16	9.652,69
JUSTICA MILITAR	63,61	361,17	377,56	603,94	698,26	518,65	935,07	500,20	818,12	1.225,78	1.091,56	2.126,79	9.320,67
JUSTICA ELITCRAL	2.396,67	7424,63	5.220,63	21.234,45	10.327,60	13.017,33	14.048,27	11381,72	12.435,65	12846,15	16.941,90	118.793,69	246.068,89
JUSTIG4 DO TRABALHO	4.696,08	11922,23	16.085,62	33.702,97	26.972,61	34.032,71	46.960,85	35233,63	25.630,57	25662,12	27.106,15	150.430,82	436.435,76
JUSTICA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERITORIOS	1073,83	1.885,74	1.711,53	5.288,72	3.439,39	2.690,94	4024,11	5191,35	2.462,38	3.687,17	2.712,14	9.775,69	43.942,39
GABINETE DA PRESIDENCIA DA REPUBLICA	3.953,85	12070,53	14.473,71	21.625,65	19.524,54	16.711,83	22984,72	42.724,82	16.225,12	18.660,89	11.356,00	50.139,14	250.450,80
GABINETE DA VICE-PRESIDENCIA DA REPUBLICA	25,58	46,72	59,49	66,16	47,89	75,24	64,65	61,65	78,13	137,62	113,34	143,73	920,20
MINISTERIO DA ADM. FE. E REFORMA DO ESTADO	1.132,89	3076,64	2.649,90	4.969,56	4.776,79	9.843,92	7.352,67	7032,24	6.618,03	7068,81	2183,46	20.989,58	77.694,49
SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATEGICOS	222,79	721,27	755,39	1.216,91	1.256,15	1.108,22	1.304,60	1.630,26	939,10	1351,17	1.482,77	6572,07	18.560,70
ESTADO-MAIOR DAS FORÇAS ARMADAS	4211,8	1.402,55	2.089,82	4150,60	3711,58	3.777,11	3.729,12	3436,06	3.894,73	4325,96	3136,88	13399,31	47.477,10
MINISTERIO DA PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO	17.518,40	9337,47	12.732,99	25.276,92	23.427,61	16.496,15	74.612,50	3356,92	28132,54	28.790,51	42575,34	469307,38	782.478,13
ADVOCACIA GERAL DA UNIAO	134,95	340,53	384,91	639,45	509,22	519,96	664,85	592,95	790,74	768,99	547,70	1.432,75	7.327,00
MINISTERIO DA AERONAUTICA	5.337,97	14.597,51	22.252,43	54.839,94	90296,10	59.463,86	57.647,63	74941,13	89.666,50	74.693,49	93.355,60	816.389,36	1453481,57
MINISTERIO DA CIENCIA E TECNOLOGIA	43324,41	86035,58	119.181,50	170647,51	190894,45	146.911,85	152.302,38	147270,60	107.927,35	114824,19	156.061,91	382.934,40	1818643,55
14457510 DA FAZENDA	41.170,17	50.775,54	43.386,81	63.537,63	65.484,76	90551,09	36.561,05	68.700,03	65.340,43	71.354,57	82.046,60	156826,72	835.535,70
MINISTERIO DA EDUCACAO E DO ESPORTE	2283.803,2	1.699.754,67	2.278.571,02	2.761.160,09	2.506.766,84	1.349.335,51	2.108.945,79	3.136.141,60	925.697,80	3.165.564,05	2.440.089,61	62.360.703,49	87.216.853,69
MINISTERIO DA SAUDE	36.906,67	151.494,83	358.110,27	2.621.49,87	383.115,05	3.119,07,22	394.333,20	205.137,35	565.411,70	366.296,96	411.822,71	1.823.672,61	5.270.358,64
MINISTERIO DO EXERCITO	11.393,19	19.802,97	30.841,81	46.959,13	59.490,68	53.013,45	84.883,56	73078,17	70329,88	88.244,46	124.954,57	334.923,25	997.804,92
MINISTERIO DA INDUSTRIA, DO COMERCIO E DO TURISMO	2.304,39	6.289,53	7.597,57	21.358,14	265.409,20	18.372,27	16.701,52	14.547,02	13.127,86	215.319,90	23.266,51	22.639,06	627.732,97
MINISTERIO DA JUSTICA	3878,95	7.118,74	9037,29	21.607,32	24.301,60	26.168,19	33.121,91	34.653,52	24.456,44	48.293,62	33.016,33	176.617,72	442.271,63
MINISTERIO DA MARINHA	14.759,76	17.543,69	36.215,80	76.698,31	57.973,18	58.989,94	62.896,77	131.083,98	61.018,55	84.460,34	75.314,20	371.863,47	1.049.717,69
MINISTERIO DE MINAS E ENERGIA	14.975,70	17.016,46	23.012,47	22.229,83	23.099,66	24.650,93	24.575,51	26.751,61	26.890,90	26.299,66	25.115,36	54.445,40	309.062,49
MINISTERIO DA PREVIDENCIA SOCIAL	3.381.445,51	3.560.466,68	3.699.309,90	3.822.164,76	3.774.753,79	3.823.279,55	3.981.334,42	3.982.128,14	4.083.190,49	4.048.247,73	4.089.364,85	6.501.548,67	48.747.203,89
MINISTERIO DA ECONOMIA	969,65	2.599,12	6.412,15	6.854,73	6.373,19	6.891,78	7.241,85	7.866,02	6.139,48	7.478,77	5.866,84	21.948,66	87.442,44
MINISTERIO DAS RELACOES EXTERIORES	4.595,48	8054,59	10.055,76	26.710,87	15.764,11	18.916,99	19.997,26	12.479,27	27.590,74	18.179,87	12.417,52	89.418,14	264.180,60
MINISTERIO DA SAUDE	697.135,36	903.002,63	765.135,85	1.264.247,46	937.718,34	1.125.137,17	1.083.703,67	1.067.367,03	1.166.039,35	601.218,28	895.240,25	2.275.954,19	12.981.899,58
MINISTERIO DO TRABALHO	15741,427	2203801,0	755412,14	575.258,02	450.089,37	595.242,89	346.502,93	669.720,34	674.595,72	597.469,22	507.868,87	1.288.206,35	6.838.960,22
MINISTERIO DOS TRANSPORTES	45.338,60	59.498,12	124.193,05	136.117,24	166.304,55	273.164,16	230.345,22	210.62,69	247.906,93	285.452,78	304.299,10	848.325,59	3.031.008,43
MINISTERIO DA AGRICULTURA	435,39	1.261,64	5.516,21	4.308,34	8.289,74	3.925,95	3.338,20	5.226,17	36.295,32	5.192,32	4.493,92	36.106,71	114.359,91
MINISTERIO DA CULTURA	409,07	1.495,72	2.639,48	5.815,84	6.439,02	5.269,61	8.346,64	12.390,61	11.752,38	13.219,07	13.609,60	400.15,36	121.399,40
MINISTERIO DA JUSTICA	10036,48	12.699,15	22.904,97	42.860,60	52.199,48	63.591,27	92.267,12	82.297,79	55.977,95	74.157,93	57.377,48	490.644,29	1.047.014,71
GABINETE DO MINISTRO DE ESPORTES	33,39	43,73	1.353,01	1.359,41	3.223,62	2.819,78	9.569,66	5.269,44	6.655,36	9.200,64	45.10,43	44.885,31	88.923,78
GABINETE DO ALTADEIRO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO	5.610,92	18.342,76	24.409,33	62.824,59	56.558,04	40.464,39	40.398,49	80.551,04	36.156,01	69.132,06	91.140,69	888.193,02	1.738.985,34
TOTAL	6.800.407,29	7.130.118,67	8.448.243,32	9.665.492,58	9.310.051,60	8.265.879,16	9.214.578,46	10.232.517,00	9.237.366,55	10.165.450,96	9.732.332,35	80.261.736,96	178.464.278,90

Fonte: STN AF - 94P1

ANEXO C
 DESPESA EXECUTADA - 1998
 CUSTEIO, INVESTIMENTO E INVERSÕES FINANCEIRAS
 VALORES CORRENTES - R\$ MILHÕES

ORGÃO	JANEIRO	FEVEREIRO	MARÇO	ABRIL	MAIO	JUNHO	JULHO	AGOSTO	SETEMBRO	OUTUBRO	NOVEMBRO	DEZEMBRO	TOTAL
CAMARA DOS DEPUTADOS	5.50113	9933,62	12.467,86	1217198	13.904,25	13.054,52	13273,72	13.094,49	14.86351	20279,18	13.391,96	43528,37	185.434,29
SENADO FEDERAL	1.642,44	4293,58	9.475,60	6.59297	7342,59	9250,91	9.134,22	8039,63	9224,90	9.993,94	9.883,63	45.435,37	130.309,68
TREUNAL DE CONTAS DA UP4A0	3.788,94	225191	4.65519	3.191,12	4372,96	4.209 42	5.03114	2.45116	7.15773	7.873,42	2.428,12	10.223,46	57.634,57
SUPREMO TRIBJAL FEDERAL	225,68	1.412,58	1.77110	1577,71	1.920,42	1.437 12	1.653,65	2.458,32	1.90179	2.42818	2.039,40	8.070,06	26 896,01
SUPERAR TRIBUNAL DE JUSTICA	844,12	2.698,89	3.686,96	3895,19	4081,02	3.372,02	4049,15	3227,08	2272,24	3297,78	3609,82	9.67425	44 708,52
JUSTICA FEDERAL	6222,15	19.174,40	49.861,94	78472,28	46 473,93	34.498,19	57.68811	136 431,37	95.746,88	90332,63	21.916,13	170.892,52	807 710,53
JUSTICA MJTAR	403,81	479,53	571,80	783,94	539,47	516,54	717,46	985,82	939,87	1 082,61	908,53	4485,13	12.414,51
JJST9CA.ELEITCRAL	7.389,64	10.426,67	13.391,52	14.177,85	15.65815	15.74416	63 399,63	62609,45	52.372,69	44 583,77	31. 022,38	89074,66	419.850,61
JUSTIC4 DO TRABALHO	11.123,97	19.193,08	22.661,33	53.039,69	77.775,23	69.230,43	49 005,11	50.157,73	38.373,49	41 708,00	86.106,58	96.643,62	615018,26
JUSTICA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITOR OS	2295,96	3652,63	6.077,61	3110,92	4284,01	2.388,72	2864,75	3030,36	2.87629	4051,90	2.407,46	14.440,19	51480,80
GABINETE DAPRESIDENCIA DAREPIBJCA	6.527,95	15230,69	56.798,84	30589,40	11640,10	13.194,36	16.08445	20286,16	18.707,48	8.977,97	24.845,98	85.021,92	307.905,30
GABINETE DA VICE-PRESCENCIA DA REPUBLICA	26,39	83,68	79,69	65,43	60,48	49,95	69,97	67,59	90,99	45,45	67,49	106,02	813,13
14851E610 DA ADM. F89. E REFORMADO ESTADO	746,03	1.340,75	4.791,67	2.530,50	9.345,43	2.415,51	2261,21	3.104,82	3.092,37	4.946,17	6.993,59	10.175,73	51.743,78
ESTADO-MAIOR DAS FORCAS ARMADAS	1937,10	1.915,97	3.904,64	3.449,47	3.022,62	3.432,46	3.635,05	10251,52	2.667,64	2.601,61	3.590,45	10.542,71	50.851,24
MNSTERIO DO PLANEJAMENTO E ORCAMENTO	5915,91	18.130,68	20.409,63	17.850,50	34268,04	136.524,57	94 364,37	85 851,24	156.733,43	175 408,07	77.179,79	1.050.130,06	1.872.766,29
ADVOCACIA-GERAL DA UMAO	198,86	496,91	593,42	69792	848,50	849,43	1082,79	989,63	1.267,37	923,42	1.008,94	4.127,21	13084,30
MNSTERIO DA A880411AJJTIC-A	5.094,39	27.193,82	50.30492	58 947,41	49.570,99	78.134,78	111.598,50	97.780,60	150.703,73	89.769,88	83603,77	434.347,02	1237 049,51
MNGTEPo DA AGRICIA TLRA E DO ABASTECMENTO	30.350,77	112.559,46	63.548,11	65.717,50	89378,10	121.977,98	177.915,82	168.016,67	110106,60	164.164,97	117.086,33	504.470,27	1.725.292,78
MNSTERIO DA CENCIA E TECNOLOGIA	24267,77	45.056,79	54.797,71	57.709,37	65.865,15	61.789,77	59.358,39	61.592,10	50.95013	17.165,24	88.171 45	145.202,09	731.925,96
MNSTERIO DA FAZENDA	1377 767,83	4.101572,94	2.107.862,00	3.451.344,86	4237.171,99	22583.177,99	2.779 702,46	6519859,18	4443.053,19	3.691 911,44	14.702.250,26	27.511.66197	97.507.335,83
MNISTERW DA EDUCACAO E DO DESPORTO	90.545,17	191289,29	498.446,66	313.992,87	473.845,66	352.854,06	527 687,99	351.985,35	612.507,80	508.080,18	510.412,90	1.713.46610	6.145.114,03
MNSTER7ODOEXERCITO	7212,36	37215,75	113.727,73	52.302,76	65.437,29	52.042,93	171.509,89	104.409,56	78.750,26	58.701,88	117.132,41	223.621,53	1.082.064,35
MNISTERW DA INDUS09A, DO COM. E DO TURISMO	5.368,15	9.051,61	16.454,79	68449,12	196027,14	17279,37	135.414,29	88262,99	9.142,53	22.573,46	22.105,60	180.458,84	770.587,89
MNISTERIO DA JUSTICA	4.950,07	13.885,45	19.896,71	20791,05	37503,92	39.143,36	64.167,51	48.420,40	29.632,18	33.764,18	31.842,38	178.077,46	522 074,67
MNSTERIO DA MARN-1.4	15.175,62	29.103,87	51.360,40	54.215,28	70.032,83	82.195,91	73.128,62	115.793,60	83.447 41	74.527,60	169.051,98	421.169,56	1.239.202,68
MNISTERIO DE MNAS E ENERGIA	13 327,50	23261,02	25333,49	27.08518	26358,07	25.656,00	35.81917	27.638,29	28.978,21	27993,46	30.007,96	71.551,59	363.009,94
M4ISTERIO DA PREVDENCIA E ASSIS. SOCIAL	3.989557,59	4263.876,72	4238.026,35	4.242 921,67	4.294.086,54	4.557.058,43	4.566 778,61	4 621718,61	4.158.066,46	4.662 802,08	4.391.092,28	9.096 434,87	57.088.420,21
MNSTERIO PUBLICO DA UMAO	2974,83	5.023,45	5.388,09	6145,16	6.695,11	6404,31	8.023,38	7.133,73	7.569,54	8.358,07	9.408,64	37.730,47	110.854,78
MNSTERW DAS RELACOES EXTERIORES	5930,75	8959,16	18.389,26	20 308,04	20967,70	24.994,67	17499,35	20371,96	13211,24	2.66371	27.625,64	58.451 44	239.372,42
MNISTERIO DA SAUDE	810235,13	740894,14	992.4%17	1.055.382,01	1 225 48671	1060.44716	1.166.353,53	1011605,33	819296,60	1.050.397,75	1080.640,97	1.957.025,21	12.970172,21
MNISTERIO DO TRABALHO	472 852,59	332.790,94	757464,44	740487,50	562220,91	667.416,58	505 510,18	867 476,52	714.924,57	528.168,35	461.927,78	932.338,87	7.543579,23
MNSTERIO DOS TRANSPORTES	7 755,51	43.080,85	217.388,66	175.398,90	321.082,64	260.717,37	321 476,38	300.757,79	236346,41	256.305,48	249.266 42	888.779,29	3.278.355,70
MNSTERIO DAS COM.NCAC0ES	1.907,06	5.157,97	6.375,51	31 332,81	5.735,56	3.863,36	6 207,13	4.603,33	14.653 51	14668,88	15.053,41	43.679,60	153238,13
MNSTERIO DA CLLTLRA	1486,28	3061,48	6.149,14	875038	7.109,91	10.087,43	19.062,12	9.963,79	6.813,59	5921,88	8.343,69	23.874,06	110.623,75
MNISTDOMA96., DOSRECNDR.EDAAMAZLEGAL	634,67	5560,97	65.67872	59262,57	61.739,17	92.778,06	70.066,22	88.987,02	88.864,25	81.389,16	61.832,16	373.087,98	1.049.880,45
GABNDOMNSTROEXRAORDNAFIO DOS ESPORTES	402,10	178,90	3273,11	1.951,98	5.679,60	15.348,25	31329,71	-3283,31	3024,88	9221,88	13503,07	28.333,55	108.963,92
GABDO MMSTRO EXTRAORD. DE POLT. FUNC4A08A	7.469,87	19292,12	86.161,69	80915,80	64.923,24	63.415,23	116 303,08	96.184,17	188.629,64	82545,27	245966,62	594.890,11	1.646 696,84
TOTAL	6.929.956,09	10.128.751,97	9.609.633,66	10.825 608,63	12.122.455,13	30.486.951,31	11.289.227,13	15 018314,55	12.256.961,40	11.809.628,40	22.723.725,97	47.071.222,86	200.272.437,10

fonte: STNA4F - SIAM

ANEXO D
DESPESA EXECUTADA - 1999
CUSTEIO, INVESTIMENTO E INVERSÕES FINANCEIRAS
(VALORES CORRENTES - R\$ MILHÕES)

ÓRGÃO	JANEIRO	FEVERERO	MARÇO	ABRIL	MAIO	JUN10	JULHO	AGOSTO	SETEMBRO	OUTUBRO	NOVEMBRO	DEZEMBRO	TOTAL
CAMARA DOS DEPUTADOS	4.682,61	7404,14	50.961,11	16278,22	15.922,98	13.861,71	18032,85	15679,59	14.718,59	14.547,17	14.923,90	50.287,48	239.300,35
SENADO FEDERAL	1.020,20	3299,51	29.393,11	9.127,85	8.649,05	10.942,57	9.699,53	11.061,71	11.670,38	7.619,45	9.617,17	60.394,92	173.095,45
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIAO	1.420,32	606,45	7.852,03	2.646,33	3.133,47	2.463,81	3.391,02	2.885,62	3.747,32	3.093,18	2.640,37	12.906,93	46.786,85
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	427,41	1.004,48	2.433,83	2.420,69	2.195,95	1.769,98	1.668,28	1.907,97	2.846,55	1.892,63	2.012,62	9.416,88	29.997,27
SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICA	1.221,14	1.783,40	4.817,22	3.926,26	3.697,64	2.705,52	2.840,32	3.524,41	3.466,93	3.535,81	3.513,43	13.758,23	48.790,31
JUSTICA FEDERAL	7.183,36	5160,70	69.062,65	42.583,18	109.492,14	87.198,43	54.503,52	55.159,21	89.906,48	78.392,14	67.444,64	211.721,99	877.808,44
JUSTICA MILITAR	190,69	112,02	869,99	1203,23	726,89	797,87	955,99	698,31	730,49	539,41	381,46	2.996,77	10.203,12
JUSTICA ELEITORAL	6.725,02	3.167,73	24.889,95	13.959,92	13.266,04	13.725,49	14.400,60	13.326,82	14.629,48	15.013,69	16.865,61	178.809,91	328.780,26
JUSTICA DO TRABALHO	9.153,39	6.393,23	41.975,45	29.250,15	35.407,07	35.854,07	40.601,20	32.823,80	31.658,65	30.494,98	25.716,36	69.265,83	388.794,18
JUSTICA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITORIOS	1.018,60	265,53	3.975,41	5.440,44	4.081,63	4.711,15	3.748,69	3.004,65	3.660,30	4.169,82	3.762,25	19.183,11	57.041,58
GABINETE DA PRESIDENCIA DA REPUBLICA	1.284,73	1.828,60	10.615,98	6.872,39	14.153,13	10.539,37	30.354,34	10.692,90	9.170,19	11.367,72	17.205,66	482.141,03	606.226,04
GABINETE DA VICE-PRESIDENCIA DA REPUBLICA	33,67	26,91	74,82	65,53	99,91	100,14	61,94	137,95	113,91	107,85	114,88	155,13	1.092,64
MINISTERIO DA DEFESA	64.982,72	69.028,47	202.666,76	190.126,02	229.119,43	274.154,90	286.975,08	239.346,24	278.806,43	267.194,53	336.773,22	1.265.542,32	3.704.716,12
MINISTERIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTAO	2.979,80	3.260,56	16.045,05	14.139,78	11.543,56	13.518,38	26.564,81	16.354,58	17.580,31	24.052,14	22.476,32	90.467,26	258.982,55
ADVOGACIA-GERAL DA UNIAO	105,67	442,11	934,96	671,09	997,24	1.000,52	930,30	1.268,87	1.179,54	1.212,71	1.189,07	4.568,72	14.500,80
MINISTERIO DA AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO	22.872,54	4.557,28	100.951,19	69.907,51	15.585,02	163.049,20	93.851,23	22.929,81	88.559,99	402.161,41	209.594,05	777.185,40	2.358.856,63
MINISTERIO DA CIENCIA E TECNOLOGIA	38.938,04	39.286,68	48.779,26	22.615,03	79.043,95	52.675,77	61.097,43	68.056,63	57.654,95	64.097,89	73.095,29	294.280,07	899.220,99
MINISTERIO DA FAZENDA	1.250.935,42	452.061,67	6.263.896,36	3.225.420,47	30.492,78	2.700.337,34	5.131.786,88	2.773.612,70	263.906,85	3.048.238,60	192.293,69	52.871.762,19	85.334.284,17
MINISTERIO DA EDUCACAO	62.628,97	76.666,04	669.469,10	257.016,91	548.649,34	226.528,09	576.470,00	562.054,83	397.053,87	457.129,18	596.631,51	1.988.510,91	6.419.008,75
MINISTERIO DE DESENVOLVIMENTO, INDUSTRIA E COMERCIO EXTERIOR	2.722,78	5.755,13	17.551,87	12.916,51	12.758,09	16.200,85	46.515,68	14.071,66	126.614,32	82.539,92	12.849,03	4.385.816,61	7.890,81
MINISTERIO DA JUSTICA	6.348,64	4.519,80	15.678,50	26.190,71	39.219,80	30.969,93	34.340,85	29.826,98	21.142,25	27.522,35	30.642,58	192.724,42	459.826,81
MINISTERIO DE MINAS E ENERGIA	20.057,14	5.870,42	60.310,39	32.821,30	41.415,67	50.180,63	42.606,82	52.201,55	41.766,12	48.079,15	43.496,39	103.753,97	542.559,55
MINISTERIO DA PREVIDENCIA E ASSIST. SOCIAL	4.537.892,60	4.575.343,66	4.746.933,36	4.685.796,73	4.740.583,46	4.740.050,33	4.986.742,80	4.243.281,96	4.992.337,77	4.967.179,72	4.977.997,61	9.481.275,26	62.276.015,26
MINISTERIO PUBLICO DA UNIAO	914,36	1.750,62	7.397,50	5.671,89	5.772,42	6.965,37	8.865,61	7.749,64	7.172,12	5.845,98	6.650,40	15.930,23	80.686,14
MINISTERIO DAS RELACOES EXTERIORES	483,58	4.118,11	31.993,91	2.668,43	32.844,45	39.791,19	34.386,63	28.806,39	22.637,21	42.973,08	24.850,22	131.888,85	421.657,05
MINISTERIO DA SAUDE	885.200,40	898.328,74	634.548,63	457.732,17	1.746.239,51	1.470.044,61	1.193.183,02	1.070.388,71	359.710,16	2.023.270,38	831.057,99	3.680.028,37	15.249.732,69
MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO	403.574,55	195.345,81	960.452,61	568.131,52	715.756,10	661.055,89	546.580,84	898.588,45	774.081,44	605.216,78	684.927,97	710.265,18	7.723.957,14
MINISTERIO DOS TRANSPORTES	3.366,86	3.429,75	111.469,37	10.824,12	14.636,24	105.264,09	143.290,61	231.407,41	183.194,37	215.141,61	202.541,88	1.021.484,21	2.475.603,52
MINISTERIO DO AGRICULTURA E PECUARIA	1.999,25	4.985,04	14.644,54	10.744,47	9.834,65	13.562,54	11.195,19	9.923,34	27.923,58	10.108,90	15.589,21	106.175,91	236.506,62
MINISTERIO DA CULTURA	1.405,36	1.412,16	5.434,40	3.368,30	6.820,55	5.166,72	6.498,17	9.959,36	9.745,93	9.071,38	16.702,63	53.724,01	129.308,97
MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE	1.940,80	2.123,29	9.894,35	6.670,06	9.312,43	16.908,45	12.412,28	13.423,00	13.932,27	15.791,09	10.975,39	137.803,80	251.187,21
MINISTERIO DA INDUSTRIA, COMERCIO E ENERGIA	1.221,02	350,36	3.676,50	13.138,65	35.281,39	18.688,11	56.269,18	90.983,70	83.663,47	103.541,80	31.033,95	642.012,36	1.147.630,28
GABINETE DO CHEFE DE PROJETOS ESPECIAIS				22,97	352,6	55,99	15,86	47,75		16,28	39,74	40,49	274,34
MINISTERIO DO ESPORTE E TURISMO	601,53	587,44	3.333,82	1.784,56	7.461,46	10.826,10	15.782,40	12.598,40	12.752,89	10.269,78	15.479,87	158.037,71	249.485,96
MINISTERIO DA INTEGRACAO NACIONAL	1.254,87	65.013,16	58.704,50	1.364,12	76.115,46	4.332,57	62.919,71	60.695,66	86.498,66	85.569,95	63.631,47	735.037,50	1.352.472,77
TOTAL	7.346.988,04	6.521.594,79	14.265.232,71	9.893.419,04	11.212.051,19	10.844.986,26	13.560.009,66	11.415.220,56	10.429.387,77	12.687.018,46	10.300.717,83	76.012.092,51	195.185.718,82

Fonte: STN/MF - SIAFI

BIBLIOGRAFIA

AFONSO, José R.R., GIOMI, Waldemar & POLO, José Carlos. Análise da Atual Sistemática de Orçamento e Planejamento e Sugestões para o seu Aperfeiçoamento. Em: Relatório da Comissão Executiva de Reforma Fiscal. Reforma Fiscal: Coletânea de Estudos Técnicos, vol II, Brasília, 1994.

ALÈM, Ana Cláudia & GIAMBIAGI, Fábio. O Ajuste do Governo Central: Além das Reformas. Em: F.Giambiagi & M.M.Moreira (orgs). A Economia Brasileira nos Anos 90, Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

AVERBUG, André & GIAMBIAGI, Fábio. A Crise Brasileira de 1998/1999 — Origens e Consequências. BNDES Texto para Discussão 77, Rio de Janeiro, mai.2000

BARBOSA, F & GIAMBIAGI, F. "O Ajuste Fiscal e 1990/93: Uma análise Retrospectiva". Revista Brasileira de Economia 49 (3), jul/set. 1995.

BRASIL. Congresso Nacional, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira/CD e Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle/SF. Nota Técnica Conjunta n.º 4/99 — Exame, com exemplos e tabela comparativa, da nova organização e classificação de despesas no PPA e na LOA, conforme previsto no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2000, Brasília, 1999.

BRASIL. Congresso Nacional, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira/CD e Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle/SF. Nota Técnica Conjunta n.º 8/99 — Subsídios à Apreciação do Projeto de Lei do Plano Plurianual PPA 2000/2003, Brasília, 1999

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento, Secretaria de Orçamento Federal. Instruções Para Elaboração da Proposta Orçamentária da União para 1999; Manual Técnico de Orçamento (MTO-02), Brasília, IN, 1998.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Resultado do Tesouro Nacional, Brasília, vol.5 — n. 12, dezembro de 1999.

BRASIL. Secretaria de Política Econômica/MF. Boletim de Acompanhamento Macroeconômico, fevereiro/março, 2000

FRANCO, G. "A Crise Fiscal da União: Diagnóstico e Apontamentos para uma Lei Das Finanças Públicas." Em: FRANCO . O Plano Real e Outros Ensaio. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1995.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003. IPEA Texto para Discussão 726, Brasília, mar. 2000.

GIAMBIAGI, F & RIGOLON, F.J.Z. O Ajuste Fiscal de Médio Prazo: O que vai acontecer quando as receitas extraordinárias acabarem? BNDES Texto para Discussão 70, Rio de Janeiro, ago.1999

GIAMBIAGI, F. Necessidades de Financiamento do Setor Público: Bases para a Discussão do Ajuste Fiscal no Brasil - 1991/1999, BNDES Texto para Discussão n 53, Rio de Janeiro, mai/97

GIAMBIAGI, F. Brasil: Enfrentando a Crise , Série Estudos Econômicos, BNDES, Rio de Janeiro, dez 1998.

GIAMBIAGI, F. "A Crise Fiscal da União: O que aconteceu recentemente?" Revista de Economia Política 17(1): 60-79, jan/mar. 1997

GIAMBIAGI, F. Uma Nova Proposta Fiscal : O Orçamento de Base Zero Conjuntura Econômica, volume 54, número 6, junho 2000.

GIOMI, Waldemar & POLO, José Carlos. O Sistema de Planejamento e Orçamento do Setor Público Brasileiro. Fórum Governança e Governabilidade: Estado e Sociedade em Questão, IPEA, Brasília, 1994.

GREGGIANIN, Eugênio. "O Aperfeiçoamento do Processo Orçamentário no Brasil". Trabalho Final do Primeiro Curso de Políticas Públicas e Gestão Governamental, ENAP, Brasília, jan. 1990.

GUARDIA, Eduardo Refinetti. "O Processo Orçamentário do Governo Federal: Considerações Sobre o Novo Arcabouço Institucional e a Experiência Recente." Texto para Discussão 12, Instituto de Economia do Setor Público-IESP, São Paulo, dez. 1993.

MAGALHÃES, Antonio Carlos. Proposta de Emenda Constitucional n. 6/2000, Senado Federal, Brasília, junho 2000.

OLIVEIRA, José Carlos & SILVA, Paulo Fontenele. Reforma Das Instituições Fiscais: Reflexão Sobre o Caso do Brasil. Brasília ago. 1999

OLIVEIRA, José Carlos, SILVA, Paulo Fontenele, JÚNIOR, Luiz Tacca. Aspectos Relevantes do Orçamento da União, Em: Transformação Produtiva com Equidade: o debate no Brasil; condicionantes macroeconômicos, Brasília: IPEA, 1995, p.133-196.

PIANCASTELLI, Marcelo & PEREIRA, Francisco. Gasto Público Federal: Análise da Despesa Não-Financeira. IPEA Texto para Discussão n.º 431, Brasília, ago.1996

PINHEIRO, AC, & OUTROS. O Desempenho Macroeconômico do Brasil nos Anos 90. Em: F..Giambiagi & M.M.Moreira (orgs). A Economia Brasileira nos Anos 90, Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

REIS, E.J. "A Superação da Crise Atual: Ajuste Fiscal e Renegociação Externa" Em: IPEA/INPES. Perspectivas da Economia Brasileira - 1989. Rio de Janeiro, 1989.

RIGOLON, F.J.Z e GIAMBIAGI, F. A Economia Brasileira: Panorama Geral, Série Estudos Econômicos, BNDES, Rio de Janeiro, jun.1999

SIMONSEN, M.H. "A Inflação Brasileira: Lições e Perspectivas." Revista de Economia Política 5(4):15-30, out/dez.1985.

VELLOSO, R. "A Situação das Contas Públicas Após o Real" Em: J.P.R. Velloso (coord.) O Brasil e o Mundo no Limiar do Novo Século. 2v. Rio de Janeiro: José Olympio, 1998

VELLOSO, R. "Balanço da Situação das Contas Públicas" Em: J.P.R. Velloso (coord.) A Crise Mundial e a Nova Agenda de Crescimento. Rio de Janeiro: José Olympio, 1999.

VELLOSO, R. "Rigidez Orçamentária da União" Em: J.P.R. Velloso (org.) Brasil : A Superação da Crise. Fórum Nacional As bases do desenvolvimento moderno. Brasília, 1993.