

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 na diminuição dos gastos.

Uma das dificuldades encontradas na diminuição de gastos tem sido a rigidez para baixo de vários componentes da despesa pública. Os gastos sobre os quais existe maior flexibilidade e possibilidade de diminuição são aqueles com custeio e investimento (OCC). É nessa rubrica que o governo tem concentrado seus esforços de ajuste.

O objetivo de diminuir gastos tem encontrado obstáculos na elaboração e execução do orçamento público, que tem incluído despesas incompatíveis com as receitas existentes. O limite dos órgãos vem sendo elaborado com base na execução da despesa de três anos anteriores. Essa metodologia induz os órgãos a gastarem todos os recursos disponíveis, mesmo em gastos não essenciais, com receio que venham a receber um orçamento menor no ano seguinte.

O ajuste fiscal do governo também tem sido dificultado pela excessiva vinculação de receitas. Esse procedimento já tem tradição no Brasil e diminui ainda mais a margem de manobra para diminuição dos gastos.

Dessa forma, o governo tem utilizado a repressão fiscal para diminuir sua despesas, principalmente o contingenciamento e o controle das liberações pelo Tesouro Nacional. Esses artifícios se justificavam com inflação elevada, pois o valor real das despesas era corroído. Com a estabilização dos preços, as distorções causadas por esses instrumentos e o irrealismo orçamentário tornaram-se evidentes, fazendo surgir pressões muito grandes para 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 em direção a maior realismo do orçamento e eficiência do gasto público, 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.

Dada 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 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 ênfase no comportamento incremental dos órgãos e na 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 o modelo 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 mecanismos 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, são apresentadas as conclusões deste trabalho

CAPÍTULO 1

POR QUÊ 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, já que os resultados fiscais eram melhorados pelo efeito corrosivo da inflação sobre o valor real das dotações orçamentárias dos órgãos. A partir de 1995, a situação das contas públicas deteriorou-se gravemente devido ao fim da inflação, ao 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 acordo com o FMI visando 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. Ressalta-se que, apesar dos bons resultados em 1999, ainda é preciso diminuir os

gastos para possibilitar que um montante maior de receita fiscal¹ seja alocada no pagamento dos juros da dívida. Para isso, contribuiria muito a reformulação na forma 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 idéia principal 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. Ocorreu retração da poupança externa e as medidas para obtenção de superávits comerciais implicaram em aumento do déficit e do endividamento interno.

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

¹ Receitas de impostos, contribuições e serviços prestados pelo Estado. Excluem-se as receitas de operações de crédito e outras receitas financeiras.

aumentou muito por causa da absorção de dívidas anteriormente contraídas pelas empresas estatais e até pelo setor privado. Mas, Simonsen (1989) afirma que isso não foi a principal causa dos déficits do setor público. 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 aumentaram 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.

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 Estados e Municípios (FPM e FPE), 3% desses impostos para 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, 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

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

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 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. A emissão de base monetária e o aumento da dívida mobiliária(emissão de títulos) causaram 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 o déficit público, taxa

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.

de juros e inflação, aumentando a poupança agregada e retomando o crescimento da economia.

Segundo Eustáquio Reis (1990), qualquer tentativa de desindexação para 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, seria necessário que o governo reduzisse seus gastos ou aumentasse sua receita para conter a demanda agregada.

Por sua vez, o aumento das taxas de juros, causado pelo uso de política monetária restritiva, aumentaria as despesas com juros, implicando 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 reduzir 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, a limitação do endividamento estadual e municipal, o programa de combate às fraudes na Previdência e a concessão de serviços públicos. 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.

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 “na boca do caixa”), o que corroía o valor real das dotações orçamentárias. Dessa

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.

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 do Ministério da Fazenda. Para o ano 2000, o contingenciamento foi feito com o Decreto n.o 3.473 e posteriores alterações determinadas por 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.

forma, o Poder Executivo dependia da inflação para financiar orçamentos irreais. Isso impedia a visibilidade do real problema fiscal, dificultando seu combate.

Por sua vez, 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 aparente melhora da situação financeira do setor público no início da década de noventa refletiu a repressão dos déficits e a relevância do imposto inflacionário para o seu financiamento e não 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).

Segundo Franco (1995), a partir do segundo semestre de 1993, adotou-se como objetivo iniciar uma transição na direção de práticas orçamentárias realistas. Várias dotações foram canceladas 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).

Para aumento da receita, em 1994, foram criados o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), uma receita temporária, inicialmente com vigência de doze meses. O Fundo Social de Emergência (FSE), posteriormente Fundo de Estabilização Fiscal (FEF)⁶, foi criado para desvincular parte das receitas 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> Para piorar a situação, ocorreu aumento do gasto em 1995, como pode ser visto na próxima seção.

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 problema previdenciário agravou-se por causa do reajuste do salário mínimo, de

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.

R\$ 70,00 para R\$ 100,00, e do reajuste de 23% concedido ao funcionalismo público em janeiro de 1995. Também houve 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.

Os gastos de outras despesas de custeio e investimento – OCC aumentaram de 2,46% do PIB em 1995 para 3,03%, em 1997. Houve piora da situação fiscal dos estados. Entre 1989 e 1995, suas dívidas aumentaram 56% (Velloso, 1998).

Os resultados não foram piores porque a receita líquida⁷ do Tesouro Nacional aumentou 32,2% entre 1995 e 1997 (Velloso, 1998). Parte desse 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 6% a.a., quando os valores observados foram de 0,5% do PIB e 1%, respectivamente). Esse primeiro pacote de ajuste também não possuía 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
DÉFICIT 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 & Rigolon, 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

⁷ Receita líquida de transferências obrigatórias a estados e municípios.

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. 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).

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 propunha-se um significativo ajuste primário para estabilizar a dívida pública em torno de 45% do PIB. Ao contrário do que ocorreu no pacote anterior, fixou-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 2,4 deveriam vir da reforma da previdência, 0,4 da reforma administrativa, 2 de contribuições da previdência, 10,7 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 2,2 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 mudaram para 2,5%, 2,65% e 2,6% do PIB nos anos de 1999, 2000 e 2001, respectivamente, no caso do governo central.

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 PIB, 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. Também 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).

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 S/ OP. SWAP	2,1
TOTAL	24,1

Fonte:SPE/MF-Boletim Acompanhamento Macroeconômico n.º 38.

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: Resultado 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 em 0,9% do PIB entre 1998 para 1999. As despesas foram pressionadas pelo reajuste de 4,6% dos benefícios, mas apresentaram queda de 0,1% do PIB. Isso 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: Resultado 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 12,60% do PIB. Houve expansão dessa rubrica devido a 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.

No início de 2000, foi aprovada 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 tiveram grande magnitude. Sem elas, maior corte de gastos seria exigido. Isso seria difícil dada a rigidez de muitas despesas, como as 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	3,2	2,6

Fonte: Averbug e Giambiagi, 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. 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%, Giambiagi (1999) concluiu que, com o fim da CPMF em junho de 2002, o resultado primário do governo central deveria ser de 1,9% do PIB para a sustentabilidade da política fiscal. Para isso, 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 esta já é de 30% do PIB, o que é muito para um país que tem como objetivo retomar o crescimento. Da reforma previdenciária não se pode esperar a redução imediata da 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 é indireta ou tênué e essas procuram mais a competitividade e eficiência do que o ajuste fiscal (Além e Giambiagi, 1999).

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.

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, ainda é preciso diminuir o gasto.

O mecanismo de controle dos gastos pela repressão fiscal deixam margens para o aumento da despesa. Havendo orçamento a ser executado, sempre haverá pressão para sua execução. Além disso, esse instrumento deixa margem para a discretionariedade, que é prejudicial a transparência do processo. Alguns órgãos têm maior poder de barganha do que outros para pressionar a liberação de recursos. Dessa forma, é de suma importância que o orçamento 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. Descreve-se as mudanças efetuadas no Plano Plurianual de 2000-2003 e no orçamento de 2000 e também cita-se as propostas de mudanças existentes para esse instrumento de planejamento e controle do gasto público.

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 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.

Esse objetivo estão consolidados no texto constitucional, que possui uma seção destinada ao orçamento¹¹. 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 ao 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, a 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 nº. 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 que visam alcançar as finalidades do governo.

A Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF) é o órgão responsável pela elaboração do orçamento e é quem determina o teto de recursos de cada órgão. As setoriais de orçamento de cada um deles devem encaminhar as propostas de

susas unidades para a SOF, que faz análise, correções, cortes e a consolidação de todas as demandas. Segundo o Manual Técnico de Orçamento de 1999 (MTO), o 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

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

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.
Tx. Cresc.Anual do PIB (%PIB)	4	2,69	4,5	2,94	5	0,25	5	1,12
NFSP – Res.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
Ct. Corrente Balanço de Pagto	-15,4	-23	-16,1	-33,3	-17,1	-33,6	-18,1	-24,4

Fonte: Garcia (2000) e IBGE

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 antigüidade 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 Fontenele, 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 (Greggianin, 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 subutilizada. 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.

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.

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 Camboriú/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.

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 despesas 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.

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

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.

para forçar a liberação de recursos até a conclusão das mesmas, já que obras não concluídas denotam prejuízo de dinheiro público.

De acordo com Guardia(1993), 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. 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 exceção 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.

TABELA 2.2
PARÂMETROS PARA PREVISÃO DA RECEITA

ANO	IGP - DI (%)		CRESC PIB REAL(%)	
	PREV	OBS	PREV	OBS.
1995	0,0	14,77	4,0	3,41
1996	*	9,33	4,0	2,69
1997	10,6	7,49	3,9	2,94
1998	6,0	1,71	4,0	0,25
1999	2,0	19,98	-1,0	1,12

Fonte: previsões - Projetos de Lei Orçamentária

valores observados - IBGE e FGV

* valor não informado no Projeto de Lei

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. Como os gastos com pessoal e dívida não são contingenciáveis, os cortes acabaram recaendo sobre as despesas com custeio e investimento.

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	ARRECADAÇÃO								
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	114.888.266	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. CORRENTES	139.008	98.673	1.573.391	2.359.631	21.148	19.589	33.786	113.753	69.285	788.410
OUTRAS RECORRENTES	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: SOF/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 foram reestimadas 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 Fontenelle, 1994).

Em junho de 1993, o Congresso tentou diminuir o número de emendas por meio da Resolução 01/93. Cada parlamentar poderia apresentar cinqüenta 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 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. 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.

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

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

ANO	PL	OGU	DIFERENÇA OGU-PL	N.ºEMENDAS 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.

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 quanto prejudicial essa prática de vincular receitas tem sido para o bom desempenho da política fiscal.

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 (líquida de restituições e incentivos fiscais)	423.829,7	100,000%	431.136,8	100,000%
2. Receita Financeira	246.297,5	58,110%	232.651,6	53,962%
143 - Títulos de Responsabilidade do Tesouro - Ref. da dívida mob.	208.014,9	48,080%	172.932,7	40,111%
144 - Títulos de Responsabilidade do Tesouro - Outras aplicações	22.863,2	5,394%	35.222,9	8,170%
146 - Operações de Crédito Internas - em moeda	0,0	0,000%	121,4	0,028%
147 - Operações de Crédito Internas - em bens e/ou serviços	7,6	0,002%	10,3	0,002%
148 - Operações de Crédito Externas - em moeda	1.264,0	0,303%	1.232,9	0,286%
149 - Operações de Crédito Externas - em bens e/ou serviços	367,3	0,087%	320,9	0,074%
152 - Resultado do Banco Central	0,0	0,000%	-	0,000%
159 - Rec. das Op. Of. de Crédito - Retorno de Refinanciamento	2.039,4	0,481%	1.153,2	0,267%
160 - Recursos das Operações Oficiais de Crédito	2.781,5	0,656%	2.978,9	0,691%
164 - Títulos da Dívida Agrária	720,0	0,170%	600,0	0,139%
171 - Rec. das Op. Of. de Crédito - Ret. de Op. Cred - BEA/BIB	1.853,7	0,437%	2.495,6	0,579%
173 - Rec. das Op. Of. de Crédito - Ret. de Op. Cred - Estados e Municípios	2.814,6	0,684%	12.188,5	2.821,2
180 - Recursos Financeiros Diretamente Aencadados	0,0	0,000%	-	0,000%
188 - Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional	3.214,2	0,758%	3.087,8	0,716%
189 - Rec. das Op. Of. de Crédito - Ret. de Ref. da dív. do Clube de Paris	327,0	0,077%	325,5	0,075%
3. Receita de Privatizações/Alotações de Ativos	5.795,6	1,346%	15.720,2	3,646%
162 - Reforma Patrimonial - Alotação de bens	5,6	0,001%	4,2	0,001%
163 - Reforma Patrimonial - Privatizações	5.073,0	1,197%	15.150,0	3,514%
167 - Notas do Tesouro Nacional - Série "p"	427,0	0,101%	-	0,000%
197 - Recursos do Fundo de Amortização da Dívida	200,0	0,047%	988,0	0,131%
4. Receita Não Financeira (1-3)	171.836,6	40,544%	182.765,0	42,391%
5. Transferências Constitucionais e Legais a Estados e Municípios	27.092,1	6,392%	26.105,6	6,074%
101 - Imposto sobre a Renda e sobre Produtos Industrializados	26.860,1	6,337%	25.176,4	5,840%
102 - Imposto Territorial Rural	62,1	0,015%	232,3	0,064%
103 - Transferência IR aos Municípios - Compensação FEF	0,0	-	590,5	0,135%
119 - Imposto sobre Operações Financeiras - Custo	9,0	0,002%	16,2	0,004%
138 - Cota-Parte da Compensação Financeira (Est. e Munic.)	161,0	0,038%	180,2	0,042%
6. Receita Não Financeira Apropriada pela União (4-5)	144.744,4	34,152%	156.579,5	36,318%
7. Receitas Vinculadas	102.104,7	24,091%	97.334,3	22,576%
7.1 À Seguridade Social	84.134,2	19,051%	78.071,1	18,100%
121 - Renda Líquida da Loteria Federal Instantânea	12,0	0,009%	18,2	0,004%
122 - Renda Líquida do Concurso de Prognósticos	406,2	0,096%	286,1	0,068%
123 - Cota de Presidência	0,0	0,000%	0,1	0,000%
140 - Contribuições para os Programas PIS/PASEP	7.160,0	1,694%	6.159,1	1,429%
151 - Contribuição Social sobre o Lucro das Pessoas Jurídicas	7.298,5	1,722%	6.540,3	1,517%
153 - Contribuição para Financiamento da Seguridade Social	18.431,9	4,349%	16.327,5	3,787%
154 - Contribuições dos Empreg. e dos Trabalhadores p/ Seg. Social	42.160,6	9,948%	38.803,8	9,000%
155 - Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira	4.779,0	1,128%	5.615,0	1,534%
156 - Contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor	3.866,1	0,912%	3.320,9	0,770%
7.2 À Educação	7.361,7	1,737%	6.641,2	1,540%
112 - Recursos destinados à Manutenção e Desenv. do Ensino	4.900,7	1,156%	3.942,6	0,914%
113 - Contribuição do Salário-Educação	2.440,9	0,576%	2.578,6	0,588%
114 - Crédito Educativo	20,0	0,005%	120,0	0,028%
7.3 A Fundos	2.900,9	0,686%	3.342,6	0,775%
131 - Selos de Controle, Lojas Francas - FUNDAF	445,2	0,105%	480,4	0,111%
132 - Juros de Mora da Receita Administrada pela SRF/MF	1.052,2	0,248%	1.267,8	0,294%
133 - Rec. Programa de Administ. Patrimonial Imobiliário	0,0	-	32,8	0,008%
136 - Cota-Parte do Adic. ao Frete p/ Renov. da Marinha Mercante	330,4	0,078%	255,4	0,069%
138 - Adicional sobre as Tarifas de Passagens Aéreas Domésticas	60,8	0,014%	48,0	0,010%
139 - Alotação de Bens Aprendidos - FUNDAF	9,8	0,003%	10,6	0,002%
157 - Receitas de Honorários de Advogados - FUNDAF	53,8	0,013%	95,0	0,022%
158 - Multas Incidentes s/ Receitas Administradas pela SRF/MF	956,6	0,226%	1.152,6	0,267%
7.4 Doações	35,6	0,088%	32,5	0,088%
195 - Doações de Entidades Internacionais	35,6	0,088%	32,5	0,088%
196 - Doações de Pessoas ou Instituições Privadas Nacionais	0,0	-	0,0	0,000%
7.5 Outras Vinculações	7.664,3	1,000%	9.246,9	2,145%
115 - Contribuição para os Programas Especiais (Pis/Pasep)	822,2	0,194%	871,5	0,158%
120 - Contib. s/ a Arrec. Fundos de Inv. Reg. e Prêmios Cont. Prog.	25,4	0,006%	24,4	0,008%
124 - Contribuição sobre a Receita de Concursos de Prog. - FUNPEN	54,5	0,013%	45,1	0,010%
125 - Contribuição e Adicional sobre a Receita de Concursos de Prog.	77,6	0,018%	66,7	0,016%
126 - Taxa de Fiscalização dos Mercados de Títulos e Valores Mob.	32,8	0,008%	48,0	0,011%
127 - Custas Judiciais - FUNPEN	37,2	0,009%	38,2	0,009%
128 - Taxa de Fisc. Mercados de Seguro, Capt. e Prev. Privada Aberta	25,3	0,006%	26,0	0,006%
129 - Recursos de Contessões e Permissões	0,0	-	2.345,0	0,544%
130 - Contribuição p/ Desenv. da Indústria Cinematográfica Nacional	2,0	0,0005%	2,6	0,001%
137 - Cota-Parte dos Preços de Realização dos Combustíveis Autom.	19,1	0,006%	7,2	0,002%
138 - Cota-Parte da Compensação Financeira	51,9	0,012%	75,6	0,018%
141 - Imposto sobre Combustíveis	0,0	-	-	-
150 - Recursos Diretamente Aencadados	6.516,4	1,537%	5.895,5	1,367%
168 - Cota-Parte da Contribuição Sindical	0,0	-	-	-
181 - Receita da Comilôncio	0,0	-	45,78	0,008%
8. Receita Não Vinculada (6-7)	42.639,7	10,061%	59.245,2	13,742%
100 - Recursos Ordinários	26.966,3	6,363%	25.370,0	5,884%
199 - Recursos do Fundo de Estabilização Fiscal	15.673,4	3,698%	33.875,2	7,887%
9. Despesas Obrigatórias & Conta da Receita Não Vinculada	27.080,6	6,570%	43.033,0	10,167%
9.1 Pessoal	22.158,0	5,228%	39.765,2	9,223%
9.2 Benefícios Previdenciários	4.058,5	0,950%	78,4	0,018%
9.3 Serviço da Dívida	694,4	0,164%	2.975,3	0,680%
9.4 Contrapartida de Empréstimos Externos	958,6	0,226%	1.014,2	0,235%
10. Recursos Disponíveis para Livre Programação (8-9)	14.759,1	3,482%	15.412,1	3,575%
10.1 Legislativo/Judiciário/MPU	2.283,2	0,538%	2.894,8	0,671%
10.2 Executivo	12.476,0	2,944%	12.517,3	2,903%

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, consequentemente, 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.

Analizando a execução da despesa de custeio, investimento e inversões financeiras, 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%. O 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.

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 no conjunto de gráficos 2.1, 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.

TABELA 2.6
PROPORÇÃO DE EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS

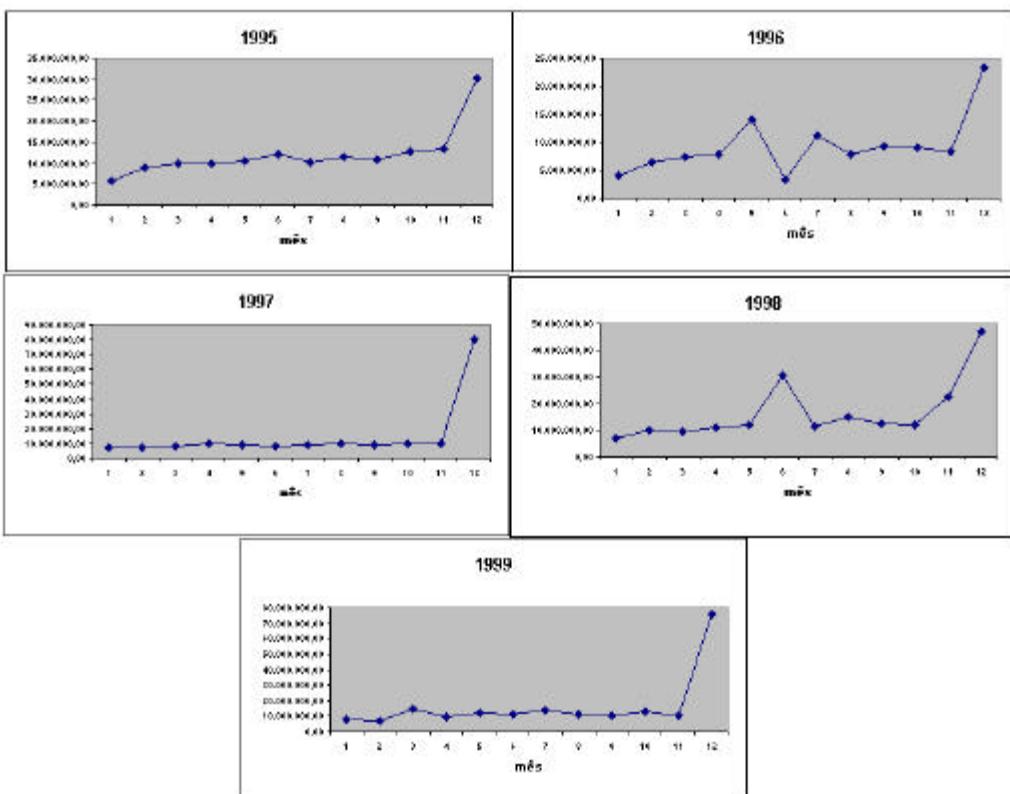
PROGRAMA	1995	1996	1997	1998	1999
001 PROCESSO LEGISLATIVO	22,18%	86,31%	66,52%	70,36%	90,16%
002 FISCALIZACAO FINANCEIRA E ORCAMENTARIA EXTERNA	91,77%	99,89%	99,86%	99,99%	99,98%
004 PROCESSO JUDICIARIO	79,46%	84,19%	93,17%	96,75%	97,52%
007 ADMINISTRACAO	61,80%	69,74%	70,49%	66,30%	85,09%
008 ADMINISTRACAO FINANCEIRA	54,17%	74,77%	56,13%	98,62%	96,18%
009 PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL	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	80,67%	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	67,07%	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%	100,00%
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 EDUCACAO DA CRIANCIA 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%	76,62%
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 RECURSOS HIDRICOS	68,16%	60,66%	81,54%	73,01%	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	31,98%	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 POLITICA 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 PATRIMONIO 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 RODOVIARIO	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 - STN/MF

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

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 (SIAFI) 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.

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



Os problemas na elaboração e execução do orçamento explicados acima 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.

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

Os contingenciamentos que têm sido feitos denotam 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: Nota Técnica Conjunta COFF/CONORF 08/2000

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 hoje.

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 nº. 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, devendo 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

¹⁷ Segundo a nova classificação, as ações do governo são divididas em funções, subfunções, programa, projetos/atividades/operações especiais. As Funções compreendem as ações desenvolvidas pelo Governo, por meio das quais se procura alcançar os objetivos nacionais. Uma subfunção agrupa 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).

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.

Essas diretrizes representam um grande avanço, mas alguns problemas permanecem. Para a elaboração do PPA 2000-2003 e do OGU para 2000, foi feito um inventário das ações do governo e o recadastramento de todos os projetos e atividades da Lei Orçamentária de 1999 segundo a nova classificação para servir 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 (Garcia, 2000).

A elaboração dos programas e do orçamento 2000 teve como parâmetro a previsão de recursos da União por Ministério feita com base na execução orçamentária dos últimos três anos, conforme o Manual Técnico do Orçamento para 2000, continuando a incentivar o comportamento incremental.

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).

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. Dessa forma, o resultado final ainda apresentou elevada setorialização e considerável imprecisão.

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.

Ressalta-se que essa proposta é de difícil implementação pela grande necessidade de capacitação técnica de pessoal e das instituições, 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.

2.4.2 – O Orçamento Mandatório ou Determinativo.

Tramita no Congresso Nacional, desde junho de 2000, uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) de autoria do Senador Antônio Carlos Magalhães, que visa aperfeiçoar o processo orçamentário brasileiro, aumentando a participação do Poder Legislativo em matéria orçamentária, visto que os contingenciamentos e controle das liberações financeiras são feitos sem consulta ao Congresso.

Para alcançar esses objetivos, entre as novas regras propostas pela PEC destacam-se o encerramento da sessão legislativa só após aprovação do projeto de lei orçamentária anual e a alteração dos prazos de apreciação pelo Congresso Nacional dos projetos do PPA, LDO e OGU. No caso desse último, o prazo aumentaria em dois meses.

A alteração dos prazos de apreciação e a condição para encerramento da sessão legislativa se justificam pelo fato do orçamento vir sendo aprovado com atraso desde 1988, com exceção dos anos de 1995 e 1998. No ano de 1994, chegou-se ao absurdo de se aprovar o orçamento apenas em outubro. Em 2000, o orçamento foi aprovado em abril e apenas dois dozeavos da proposta orçamentária foram liberados durante esses quatro meses.

A aprovação do orçamento com atraso impede que os projetos contemplados no OGU iniciem-se logo no início do ano e sejam executados integralmente, o que compromete a eficiência no uso de recursos públicos. Esses

atrasos também contribuem para o desgaste do Congresso perante a sociedade.

Outra regra proposta é a proibição de incluir novos programas sem que os que estão em andamento tenham sido contemplados adequadamente, que tem o objetivo de impedir a proliferação de obras paralisadas.

Mas, a medida de grande impacto proposta é a execução obrigatória da totalidade do orçamento. Segundo o discurso apresentado, o Poder Executivo 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 que aprovam esse documento .

O contingenciamento e o cancelamento de dotações só seriam 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. 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.

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.

Complementando essas regras, as emendas de bancada seriam extintas e o número de emendas coletivas de comissão permanente do Senado e da Câmara aumentaria de cinco para quinze. 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.

Essa proposta passaria a valer depois de dois anos da sua aprovação. Para que ela 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. 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 mandatório 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.

CAPÍTULO 3

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.

Com esse modelo, também busca-se contornar o problema do excesso de vinculações de receitas existente e a resistência de alguns órgãos em receber esse tipo de recurso.

Diminuindo esses problemas, o modelo possibilitaria diminuir a necessidade de operações de crédito, que têm o efeito perverso de aumentar o endividamento.

3.1 – Arcabouço Teórico.

O arcabouço teórico deste trabalho é a teoria de desenhos de mecanismos aplicada ao modelo Principal-Agente. Esse modelo é utilizado para descrever uma situação em que um ente econômico, o Principal, dispõe de um insumo que é usado por outro ente, o Agente, de forma a gerar um retorno para o Principal.

Um exemplo clássico de estrutura do tipo Principal-Agente refere-se à relação existente entre um empregador (Principal), que possui um capital na forma de máquinas e instalações (insumo) a ser utilizado pelo empregado (Agente) para a produção de um bem, que gera uma receita (retorno) para o Principal.

O objetivo final do Principal é obter o maior retorno possível do uso do seu insumo pelo agente. Para isso, o Principal deverá retribuir o agente pelo seu trabalho, seu esforço ou sua dedicação.

Dependendo da forma como o esquema de recompensa ao Agente é montado pelo Principal, o resultado final pode ou não ser o desejado. Por exemplo, no caso do empregador, se este decide pagar um salário fixo ao 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, consequentemente, 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/Secretaria do Tesouro Nacional - STN). 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. Como o orçamento freqüentemente é calculado acima das reais necessidades, o órgão acaba gastando mais do que o necessário.

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 controle 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, $b_1 + b_2 = B$, onde b_i 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: $U(b_1) + U(b_2)$. Usa-se a hipótese de aversão ao risco do órgão, que é o comportamento mais comum entre os agentes econômicos. Dessa forma, o órgão tem utilidade marginal decrescente para o orçamento, 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:

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

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:

$$\begin{array}{ll} \text{Max} & U(b_1) + U(B - b_1) \\ \text{s.t.} & r.a \quad 0 \leq b_1 \leq B \end{array}$$

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

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

Como U é estritamente côncava, a condição anterior implica:

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

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 $b_1 = R\$ 1.841$ milhões e a executada entre julho e dezembro, $b_2 = R\$ 4.578$ milhões. Isso perfaz um total de $B = R\$ 6.419$ milhões no ano. Se dividido em duas parcelas iguais, teria-se: $B/2 = R\$ 3.209,5$ 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:

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

$$= 16,1477$$

$U^* > U$, como visto anteriormente.

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. Nessa seção, incorpora-se a inflação ao modelo para mostrar como o uso desses mecanismos 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 de inflação verificada no primeiro período, obtendo um ganho com a inflação de $i(B/2 - b_1)$, que será tanto maior quanto maior foi a taxa de inflação e quanto maior for a contenção no primeiro período, ou seja, quanto menor for b_1 . Dessa forma, quanto menor a inflação, menor o ganho com o contingenciamento e o controle das liberações na “boca do caixa”.

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 da taxa de inflação i.

Quanto menor for i, menor será o ganho do governo com a repressão fiscal, e consequentemente, 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.¹⁸

Continuando o exemplo com dados do Ministério da Educação em 1999 e tomando como a taxa de inflação o IPCA entre janeiro e junho de 1999, o ganho financeiro do governo seria:

$$G = 0,0396(3.209,5 - 1.841)$$

$$= 54,19 \text{ milhões}$$

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 a conclusão que o custo social do contingenciamento não compensa o pequeno ganho para o governo quando a inflação não é significativa.

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

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

A solução desse problema é:

¹⁸ 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,

$$b_1 = \bar{b} \Rightarrow b_2 = B - \bar{b}$$

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

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

$$G = i(B/2 - \bar{b})$$

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

Por outro lado, a perda para o órgão é:

$$P = U(B/2) + U(B/2) - [U(\bar{b}) + U(B - \bar{b})] = 2U(B/2) - U(\bar{b}) - U(B - \bar{b}).$$

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.

passou-se para 19,9%, apesar do aumento da arrecadação verificado e da melhora na forma de elaboração dos orçamentos.

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:

$$\begin{array}{ll} \text{Max} & U(b_{11}) + U(b_{12}) + \delta[U(b_{21}) + U(b_{22})] \\ \text{s.t.} & b_{11}, b_{12}, \\ & b_{21}, b_{22} \\ & b_{11} + b_{12} \leq B_1 \\ & b_{21} + b_{22} \leq f(b_{11} + b_{12}) = B_2 \end{array}$$

No problema acima, f é uma função crescente, já que quanto mais se gasta no primeiro ano, maior o orçamento seguinte. Por simplicidade assume-se que $f(b_{11} + b_{12}) = B_2$, ou seja, o maior orçamento que o órgão pode garantir no ano seguinte é o orçamento atual. Isso também se justifica pelo objetivo de isolar o efeito do orçamento seguinte ser baseado na execução de despesa passada. O

parâmetro δ 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, $\delta = 1/(1+i)$.

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:

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

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

$$\begin{array}{ll}\text{Max}_{b_{11}, b_{12}} & U(b_{11}) + U(b_{12}) \\ \text{s.a} & b_{11} + b_{12} = B_1\end{array}$$

e

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

Assim, a solução desse problema corresponde a duas soluções sucessivas do problema para um período:

$$b_{11} = b_{12} = B_1/2$$

$$b_{21} = b_{22} = B_1/2$$

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 $b \geq \bar{b}$ e \bar{b} é o nível mínimo de gasto garantido para o órgão. Assim, $b_{11} \leq b \leq B_1/2$ e $b_{21} \leq b \leq B_1/2$.

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

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, suavizando seu consumo.

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

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:

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

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

Solucionando, temos:

$b = \bar{b}$, o que implica em:

$$b_{11} = \bar{b}; b_{12} = B_1 - \bar{b}$$

$$b_{21} = \bar{b}; b_{22} = B_2 - \bar{b}$$

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

O ganho para o governo é:

$$\begin{aligned} i_1[B/2 - \bar{b}] + \delta i_2[B/2 - \bar{b}] = \\ (i_1 + \delta i_2)(B/2 - \bar{b}) \end{aligned}$$

Assim, quanto menor a inflação, menor o ganho do governo e, consequentemente, 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 (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. Supõe-se que o orçamento seguinte é igual ao orçamento passado, mesmo que o órgão não gaste tudo. Dessa forma, $B_1 = B_2 = B$.

O problema do órgão seria:

$$\begin{aligned}
 & \text{Max} && U(b_{11}) + U(b_{12}) + \delta[U(b_{21}) + U(b_{22})] \\
 & \text{s.t.} && b_{11} + b_{12} \leq B \quad (1) \\
 & && b_{21} + \underline{b}_{22} \leq B + \lambda [B - (b_{11} + b_{12})] \quad (2) \\
 & && b_{11} \leq \bar{b} \quad (3) \\
 & && b_{21} \leq \bar{b} + \lambda (B - b_{11} - b_{12}) \quad (4)
 \end{aligned}$$

Onde λ é o percentual do total pouparado no primeiro ano que será devolvido para o órgão no segundo ano. B é o orçamento básico em cada ano. Observe que:

(i) Como \bar{b} é o gasto mínimo para manutenção do órgão, ele escolherá $b_{11} = \bar{b}$. 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:

$$\begin{array}{ll} \text{Max} & U(\bar{b}) + U(b_{12}) + \delta[U(b_{21}) + U(b_{22})] \\ \text{s.a.} & b_{12} \leq B - \bar{b} \\ & b_{21} + b_{22} \leq B + \lambda[B - \bar{b} - b_{12}] \\ & b_{21} \leq \bar{b} + \lambda(B - \bar{b} - b_{12}) \end{array} \quad \begin{matrix} (1) \\ (2) \\ (3) \end{matrix}$$

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

Logo, todo o orçamento será gasto:

$$b_{22} = B + \lambda(B - \bar{b} - b_{12}) - b_{21}. \quad (4)$$

(iii) $b_{22} \geq B - \bar{b}$.

Por (4) e (3), temos:

$$b_{22} = B + \lambda (B - \bar{b} - b_{12}) - b_{21} \geq B + \lambda (B - \bar{b} - b_{12}) - \bar{b} - \lambda(B - \bar{b} - b_{12}) = B - \bar{b}$$

$$(iv) b_{12} \geq \bar{b}.$$

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

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

De fato, $b_{12} \geq \bar{b} \Rightarrow -b_{12} \leq -\bar{b} \Rightarrow \bar{b} + \lambda (B - \bar{b} - b_{12}) \leq \bar{b} + \lambda (B - 2\bar{b}) \leq \bar{b} + (B - 2\bar{b}) = B - \bar{b}$ (já que $\bar{b} < B/2$).

(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,

$$b_{21} = \bar{b} + \lambda(B - \bar{b} - b_{12}).$$

$$\text{Então, } b_{22} = B + \lambda (B - \bar{b} - b_{12}) - (\bar{b} + \lambda(B - \bar{b} - b_{12})) = B - \bar{b}.$$

Assim, o problema original pode ser reescrito como:

$$\underset{b_{12}}{\text{Max}} \quad U(\bar{b}) + U(b_{12}) + \delta [U(\bar{b} + \lambda(B - \bar{b} - b_{12})) + U(B - \bar{b})]$$

A CPO correspondente é:

$$U'(b_{12}) + \delta U'(\bar{b} + \lambda(B - \bar{b} - b_{12})).(-\lambda) = 0$$

Ou equivalentemente,

$$U'(b_{12}) = \delta \lambda U'(\bar{b} + \lambda(B - \bar{b} - b_{12})) \quad (5)$$

Assim, a escolha ótima de b_{12} é a solução da equação acima. Observe que se $\delta=\lambda=1$, a equação acima se reduz a:

$$U'(b_{12}) = U'(\bar{b} + B - \bar{b} - b_{12}) = U'(B - b_{12}).$$

Como U é estritamente côncava,

$$b_{12} = B - b_{12} \Rightarrow b_{12} = B/2 < B - \bar{b}.$$

Assim, quando $\delta = \lambda = 1$, o órgão economizará : $B - \bar{b} - B/2 = B/2 - \bar{b} > 0$ no primeiro ano.

Agora, por continuidade do problema de maximização nos parâmetros λ e δ , se λ e δ forem suficientemente próximos de 1, então, a solução é $b_{12} < B - \bar{b}$ e o órgão decidirá economizar.

Finalmente, o retorno financeiro para o governo será: $(1-\lambda)(B - \bar{b} - b_{12}) > 0$.

Observe que dos parâmetros λ e δ , um é escolhido pelo governo (λ) e o outro é um dado da economia associado à taxa de inflação (δ). Se a taxa de inflação for elevada, então δ será bem pequeno e o órgão não terá incentivo em economizar, por maior que seja λ . 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, consequentemente, maior for δ , mais baixo será o valor de λ 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:

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, $U'(b_{12}) = 1/b_{12}$.

Aplicando em (5) :

$$\begin{aligned} 1/b_{12} &= \delta\lambda 1/\bar{b} + \lambda(B - \bar{b} - b_{12}) \\ \Rightarrow \bar{b} + \lambda(B - \bar{b}) - \lambda b_{12} &= \delta\lambda b_{12} \Rightarrow b_{12}(1 + \delta)\lambda = \bar{b} + \lambda(B - \bar{b}) \Rightarrow \\ \Rightarrow b_{12} &= \bar{b}/(1+\delta)\lambda + B - \bar{b}/(1+\delta) \Rightarrow b_{12} = (\bar{b}/1+\delta)(1/\lambda) + B - \bar{b}/(1+\delta) \end{aligned}$$

A economia adicional para o governo seria:

$$\begin{aligned} (1-\lambda)(B - \bar{b} - b_{12}) &= (1-\lambda)[B - \bar{b} - (B - \bar{b})/(1+\delta) - (\bar{b}/(1+\delta))(1/\lambda)] \\ &= (1-\lambda)[(1 - 1/(1+\delta))(B - \bar{b}) - (\bar{b}/(1+\delta))(1/\lambda)] \\ &= (1/(1+\delta))(1-\lambda)[\delta(B - \bar{b}) - \bar{b}/\lambda] = G(\lambda). \end{aligned}$$

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

$$\begin{aligned} G'(\lambda) &= -\delta(B - \bar{b}) - \bar{b} [(-\lambda - (1-\lambda))/\lambda^2] \\ &= -\delta(B - \bar{b}) + \bar{b}/\lambda^2 = 0. \\ \Rightarrow \lambda^2 &= \bar{b}/\delta(B - \bar{b}) \\ \Rightarrow \lambda &= \sqrt{\bar{b}/\delta(B - \bar{b})} \end{aligned} \tag{6}$$

Seja $\bar{\lambda}$ a solução encontrada acima. A 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 λ e δ .

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 logarítmica 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 no cálculo de δ , i_1 e i_2 , já que é esse o índice adotado para as metas de inflação fixadas pelo governo.

Para o ano de 1999, tem-se:

$B = 195.186$ milhões, $b_{11} = 60.781$ milhões, $b_{12} = 134.405$ milhões, $i_1 = \text{IPCA}$ entre jan/jun = 3,96% e $\delta = 1/(1+r)$, onde r é o IPCA entre jan/dez 1999 (8,94%).

$\delta = 0,9179$.

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:

$$\begin{aligned} U &= \log 60.781 + \log 134.405 + 0,9179(\log 60.781 + \log 134.405) \\ &= 43,7735 \end{aligned}$$

O ganho financeiro para o governo:

$$\begin{aligned} G &= 0,0396(195.186/2 - 60.781) + 0,0396 \cdot 0,9179(195.186/2 - 60.781) \\ &= 2.795,83 \text{ milhões} \end{aligned}$$

No modelo com incentivos:

$$\bar{\lambda} = \sqrt{60.781/(0,9179.134.405)}$$

$$\bar{\lambda} = 0,4927$$

Ou seja, 49,27% do recurso poupado no primeiro ano deve ficar com os órgãos.

A despesa executada no segundo período seria:

$$\begin{aligned} b_{12} &= (60.781/1,9179) (1/0,4927) + (195.186 - 60.781)/1,9179 \\ &= 134.401,22 \end{aligned}$$

O ganho financeiro adicional para o governo seria:

$$\begin{aligned} \Delta G &= (1-0,4927) (195.186 - 60.781 - 134.401,22) \\ &= 1,9176 \end{aligned}$$

Perfazendo um ganho total de:

$$\begin{aligned} G + \Delta G &= 2.795,83 + 1,9176 \\ &= 2.797,75 \text{ milhões} \end{aligned}$$

Com incentivos, a utilidade para os órgãos seria:

$$U^* = \log 60.781 + \log 134.401,22 + 0,9179 (\log [60.781 + 0,4927(3,78)] + \log (134.405))$$

$$U^* = 43,7735$$

Note que $\bar{\lambda}$ 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 problema do tipo Principal-Agente reflete a capacidade do governo extrair para si todos os ganhos possíveis da prática de contingenciar.

Dessa forma, com um λ ligeiramente maior que 0,4927, poupar torna-se estritamente vantajoso para o órgão.

Assim, com o modelo apresentado e $\lambda > \bar{\lambda}$, 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 incomprimíveis 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 possuíram 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 um 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 A
DESPESA EXECUTADA - 1996
CUSTEIO, INVESTIMENTO E INVERSÕES FINANCEIRAS
(VALORES CORRENTES - R\$ MILHÕES)

ÓRGÃO	JANEIRO	FEVEREIRO	MARÇO	ABRIL	MAIO	JUNHO	JULHO	AGOSTO	SETEMBRO	OUTUBRO	NOVEMBRO	DEZEMBRO	TOTAL
CAMARA DOS DEPUTADOS	359,60	7.295,47	15.428,08	11.641,57	13.895,22	17.141,52	11.889,36	9.833,72	19.610,88	14.071,61	13.344,40	51.655,65	186.167,08
SENADO FEDERAL	890,05	4.775,22	5.271,36	4.958,81	7.179,78	6.780,48	8.909,94	6.084,52	8.926,28	6.449,84	8.027,30	61.593,57	129.847,15
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIAO	184,05	1.473,61	1.971,69	1.915,96	2.916,88	2.737,29	3.090,38	2.976,09	2.791,21	2.152,77	3.861,89	10.982,15	37.053,97
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	37,72	737,04	1.155,74	830,76	1.255,59	1.196,85	1.688,60	1.871,23	1.537,48	1.596,88	1.153,19	37.223,17	50.284,25
SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICA	132,93	2.538,98	2.979,15	2.876,57	2.470,94	3.386,04	3.075,04	8.032,69	770,26	641,61	6.556,93	5.995,30	39.456,44
JUSTICA FEDERAL	3.018,89	6.732,06	15.835,89	39.744,45	42.412,67	37.562,14	12.905,78	39.755,08	48.228,19	35.337,94	47.160,46	113.177,26	441.870,81
JUSTICA MILITAR	147,96	518,04	319,79	405,07	522,27	462,88	455,55	579,81	715,57	582,82	588,00	2.644,35	7.942,11
JUSTICA ELEITORAL	1.719,38	3.408,02	4.005,59	5.852,12	6.033,15	8.431,11	26.567,40	55.394,75	71.608,53	34.463,53	24.173,08	53.460,59	295.117,25
JUSTICA DO TRABALHO	4.833,66	14.371,71	17.399,01	23.617,19	22.257,68	20.763,98	24.610,88	30.853,96	18.237,58	28.902,52	21.905,84	104.247,00	332.001,01
JUSTICA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITORIOS	156,97	2.032,25	1.559,37	2.473,91	2.356,07	5.044,51	3.044,22	3.544,65	2.372,74	3.780,26	6.910,62	10.192,78	43.468,35
GABINETE DA PRESIDENCIA DA REPUBLICA	2.431,81	3.534,25	3.767,99	5.132,87	4.223,52	4.484,13	4.656,30	4.853,96	4.496,76	6.615,51	8.165,29	25.077,47	77.439,86
GABINETE DA VICE-PRESIDENCIA DA REPUBLICA	33,35	54,67	52,42	103,30	72,06	50,81	101,13	30,69	39,42	86,82	138,52	210,92	973,91
MINISTERIO DA ADM. FED. E REFORMA DO ESTADO	354,84	1.474,96	1.498,31	2.553,11	2.130,82	1.394,09	1.908,15	1.401,66	1.828,01	1.561,52	15.418,12	21.350,20	52.873,79
SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATEGICOS	524,76	2.455,13	2.878,20	3.353,03	4.046,53	3.773,47	22.050,66	5.204,74	12.020,55	11.377,72	7.770,83	36.947,29	112.402,91
ESTADO-MAIOR DAS FORCAS ARMADAS	718,09	1.364,21	3.088,96	3.031,80	2.375,26	5.379,52	3.830,88	3.413,75	3.402,78	2.994,51	3.599,93	12.455,59	45.655,28
MINISTERIO DO PLANEJAMENTO E ORCAMENTO	5.423,26	9.843,13	21.103,61	36.960,15	42.211,77	44.586,21	59.821,02	83.444,81	88.319,54	64.384,15	100.634,00	1.081.765,00	1.638.496,65
ADVOCACIA-GERAL DA UNIAO	78,43	1.104,92	1.127,79	1.135,97	931,10	465,13	1.094,27	424,21	415,59	596,40	738,81	2.694,15	10.806,77
MINISTERIO DA AERONAUTICA	5.711,43	18.697,63	37.637,23	32.026,55	59.041,31	64.997,96	67.738,46	73.283,67	74.978,25	84.490,02	116.501,17	534.056,15	1.169.159,83
MINIST.DA AGRIC.,DO ABASTEC. E DA REF.AGRARIA	35.548,29	105.318,56	103.551,62	82.752,92	65.503,80	88.493,47	122.402,26	95.411,52	122.923,44	127.061,00	142.675,27	1.093.055,79	2.184.697,94
MINISTERIO DA CIENCIA E TECNOLOGIA	3.578,11	52.208,86	46.937,50	51.730,62	62.317,60	75.513,53	61.997,60	67.568,21	63.170,26	50.124,84	69.157,22	210.355,38	814.659,73
MINISTERIO DA FAZENDA	1.071.663,54	1.957.027,32	1.613.733,41	2.602.446,20	8.199.474,43	1.694.210,23	1.780.986,53	1.741.261,87	1.796.145,21	2.415.579,63	1.708.807,58	6.137.659,21	32.718.995,16
MINISTERIO DA EDUCACAO E DO DESPORTO	19.963,32	112.089,31	288.292,48	222.560,23	434.449,05	325.314,25	515.881,95	492.666,09	400.934,39	331.208,29	420.049,62	1.781.644,70	5.345.053,68
MINISTERIO DO EXERCITO	5.515,79	34.005,82	57.849,71	58.552,63	52.604,70	62.760,57	76.032,66	91.809,08	98.042,88	83.689,25	72.827,88	376.583,08	1.070.274,05
MINISTERIO DA INDUSTRIA, DO COM. E DO TURISMO	787,36	7.918,80	7.558,38	11.803,98	110.898,09	10.907,06	19.729,16	93.637,74	24.456,37	-18.832,88	5.940,71	100.916,22	375.720,99
MINISTERIO DA JUSTICA	2.998,32	7.861,55	8.735,69	16.443,81	9.538,18	17.174,15	19.574,96	16.320,68	16.179,09	24.090,03	32.320,21	178.374,06	349.610,73
MINISTERIO DA MARINHA	7.567,88	20.891,51	42.571,76	67.003,70	34.848,10	54.305,98	66.482,50	115.258,25	75.197,71	81.247,09	86.012,74	367.267,03	1.018.654,25
MINISTERIO DE MINAS E ENERGIA	1.840,86	12.677,33	13.264,14	20.136,59	18.477,12	23.015,08	22.914,72	21.045,26	17.319,21	21.116,33	25.417,84	46.046,71	243.271,19
MINISTERIO DA PREVIDENCIA E ASSIST. SOCIAL	2.912.280,14	3.056.497,09	3.053.302,43	3.162.554,62	3.162.774,59	3.482.391,22	3.527.215,13	3.587.693,26	3.752.168,34	3.732.636,59	3.642.990,45	6.913.743,44	43.986.247,30
MINISTERIO PUBLICO DA UNIAO	857,53	2.863,97	4.387,40	4.360,92	5.034,74	5.664,28	5.759,24	5.499,60	5.114,89	5.358,50	4.316,57	19.668,19	68.885,83
MINISTERIO DAS RELACOES EXTERIORES	262,98	10.374,81	20.626,20	23.711,81	12.215,33	20.411,42	16.331,08	25.399,28	19.652,15	5.060,72	26.465,26	71.692,76	252.203,80
MINISTERIO DA SAUDE	20.031,13	796.424,73	1.413.624,22	522.592,97	1.259.500,22	-3.322.623,96	4.256.674,57	573.984,11	1.744.997,75	885.089,01	803.582,88	1.073.086,53	10.026.964,16
MINISTERIO DO TRABALHO	47.960,72	257.899,74	485.269,17	676.601,32	383.562,01	436.229,82	346.235,72	461.230,24	540.022,16	578.120,82	685.370,65	1.635.068,26	6.533.570,63
MINISTERIO DOS TRANSPORTES	1.286,04	16.330,88	31.675,92	61.425,98	40.512,06	96.359,40	122.345,76	107.137,62	164.478,00	385.849,88	233.584,30	808.906,49	2.069.892,33
MINISTERIO DAS COMUNICACOES	119,76	1.549,78	1.898,97	1.788,85	1.781,08	1.775,08	5.201,21	4.348,93	2.834,81	4.233,02	3.322,14	13.732,37	42.585,80
MINISTERIO DA CULTURA	244,36	1.628,77	2.783,97	4.238,26	3.208,06	5.330,90	6.507,96	7.406,05	7.208,95	7.934,73	10.411,35	44.132,80	101.036,16
MINIST.DO M.AMB.,DOS REC.HIDR.E DA AMAZ.LEGAL	1.316,54	7.325,53	14.421,79	16.056,25	17.684,38	19.526,81	26.572,50	45.029,93	43.547,27	33.229,36	74.414,25	331.908,58	631.033,19
GABIN.DO MINISTRO EXTRAORDINARIO DOS ESPORTES	2,82	27,34	254,61	314,14	3.838,53	1.726,13	4.274,84	5.044,58	1.299,02	5.121,84	6.018,52	25.082,69	53.004,86
TOTAL	4.160.582,67	6.543.333,00	7.347.819,55	7.785.888,99	14.094.554,69	3.327.123,54	11.260.558,37	7.888.736,29	9.255.991,32	9.058.004,08	8.440.333,82	23.394.652,88	112.557.379,20

Fonte: STNMF - SIAFI

ANEXO B
DESPESA EXECUTADA - 1997
CUSTEIO, INVESTIMENTO E INVERSÕES FINANCEIRAS
(VALORES CORRENTES - R\$MILHÕES)

ÓRGÃOS	JANEIRO	FEVEREIRO	MARÇO	ABRIL	MAIO	JUNHO	JULHO	AGOSTO	SETEMBRO	OCTUBRO	NOVEMBRO	DEZEMBRO	TOTAL
CAMARA DOS DEPUTADOS	1.053,81	7.506,89	10.481,11	10.331,41	15.607,56	15.745,37	14.840,03	12.684,92	15.771,25	13.001,74	13.401,71	74.396,26	204.822,06
SENADO FEDERAL	975,82	3.768,82	4.410,24	7.855,56	10.071,81	6.811,90	9.013,14	7.714,49	11.357,31	7.673,11	8.118,56	90.694,34	168.465,10
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIAO	1.149,30	1.784,80	3.035,62	4.950,76	2.789,29	2.306,59	4.834,13	2.937,05	2.649,93	2.578,96	3.123,24	20.015,73	52.155,40
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	54,08	893,86	1.154,29	1.324,62	1.688,47	1.250,36	1.394,80	1.313,16	1.659,59	1.579,23	1.694,43	5.844,66	20.031,55
SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICA	719,90	2.115,02	2.254,81	5.864,32	6.963,60	3.417,18	3.431,16	2.852,33	1.668,13	2.527,49	3.227,39	8.593,49	43.634,82
JUSTICA FEDERAL	3.545,20	6.786,04	24.393,88	66.581,84	32.717,36	39.487,85	109.428,49	16.095,40	276.964,29	48.665,35	142.186,83	202.820,16	969.652,69
JUSTICA MILITAR	63,61	361,17	377,56	603,90	698,26	518,65	935,07	500,20	818,12	1.225,78	1.091,56	2.126,79	9.320,67
JUSTICA ELEITORAL	2.396,87	7.424,63	5.220,63	21.234,45	10.327,60	13.017,33	14.048,27	11.381,72	12.435,65	12.846,15	16.941,90	118.733,69	246.068,89
JUSTICA DO TRABALHO	4.696,08	11.922,23	16.085,62	33.702,97	26.972,61	34.032,71	46.960,85	35.233,03	25.630,57	25.662,12	27.106,15	150.430,82	438.435,76
JUSTICA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITORIOS	1.073,83	1.885,74	1.711,53	5.288,72	3.439,39	2.690,94	4.024,11	5.191,35	2.462,38	3.687,17	2.712,14	9.775,09	43.942,39
GABINETE DA PRESIDENCIA DA REPUBLICA	3.953,85	12.070,53	14.473,71	21.625,65	19.524,54	16.711,83	22.984,72	42.724,82	16.225,12	18.860,89	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. FED. E REFORMA DO ESTADO	1.132,89	3.076,64	2.649,90	4.969,56	4.776,79	9.843,92	7.352,67	7.032,24	6.618,03	7.068,81	2.183,46	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	1.351,17	1.482,77	6.572,07	18.560,70
ESTADO-MAIOR DAS FORCAS ARMADAS	421,38	1.402,55	2.089,82	4.150,60	3.711,68	3.777,11	3.729,12	3.438,06	3.894,73	4.325,86	3.136,88	13.399,31	47.477,10
MINISTERIO DO PLANEJAMENTO E ORCAMENTO	17.518,40	9.937,47	12.732,99	25.276,92	23.427,61	16.496,15	74.612,60	33.569,62	28.132,54	28.790,51	42.675,34	469.307,98	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	54.839,99	90.296,10	59.463,86	57.647,63	74.941,13	89.666,50	74.693,49	93.355,60	816.389,36	1.453.481,57
MINISTERIO DA AGRICULTURA E ABASTECIMENTO	43.324,41	86.035,58	119.308,50	170.847,51	190.894,45	146.911,85	152.302,80	147.270,60	107.927,35	114.824,19	156.061,91	382.934,40	1.818.643,55
MINISTERIO DA CIENCIA E TECNOLOGIA	41.170,17	50.775,54	43.386,81	63.537,83	65.484,76	90.551,09	36.561,05	68.700,03	65.340,43	71.354,67	82.046,60	158.626,72	835.535,70
MINISTERIO DA FAZENDA	2.283.803,22	1.899.754,67	2.278.871,02	2.761.180,09	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 EDUCACAO E DO DESPORTO	36.906,87	151.494,83	358.110,27	262.149,87	383.115,05	311.907,22	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	11.383,19	19.802,97	30.841,81	46.859,13	59.490,68	53.013,45	84.883,56	73.078,17	70.329,68	88.244,46	124.954,57	334.923,25	997.804,92
MINISTERIO DA INDUSTRIA, DO COM. 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	215.919,90	23.266,51	22.839,06	627.732,97
MINISTERIO DA JUSTICA	3.878,95	7.118,74	9.037,29	21.807,32	24.301,60	26.168,19	33.121,91	34.653,52	24.456,44	48.293,82	33.016,33	176.617,72	442.271,63
MINISTERIO DA MARINHA	14.759,76	17.643,69	36.215,80	76.698,01	57.973,18	58.989,94	62.896,77	131.083,98	61.818,55	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	22.228,83	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 E ASSIST. 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	3.981.304,42	3.982.128,14	4.083.190,49	4.048.247,73	4.089.364,85	6.501.548,07	48.747.203,89
MINISTERIO PUBLICO DA UNIAO	969,65	2.599,12	6.412,15	6.854,73	6.373,19	6.891,78	7.241,85	7.866,02	6.939,48	7.478,77	5.866,84	21.948,86	87.442,44
MINISTERIO DAS RELACOES EXTERIORES	4.595,48	8.054,59	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	1.366.039,35	601.218,28	895.240,25	2.275.954,19	12.981.899,58
MINISTERIO DO TRABALHO	157.414,27	220.380,10	755.412,14	575.258,02	450.889,37	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	45.338,80	59.498,12	124.193,05	136.117,24	166.304,55	273.164,16	330.345,22	210.062,89	247.906,93	285.452,78	304.299,10	848.325,59	3.031.008,43
MINISTERIO DAS COMUNICACOES	435,39	1.261,64	5.516,21	4.308,34	8.289,74	3.925,95	3.308,20	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	6.436,02	5.269,61	8.346,64	12.390,61	11.752,38	13.219,07	13.609,60	40.015,36	121.399,40
MINIST.DO M.AMB.,DOS REC.HIDR.E DA AMAZ.LEGAL	10.036,48	12.699,15	22.904,97	42.860,80	52.199,48	63.591,27	92.267,12	82.297,79	55.977,95	74.157,93	57.377,48	480.644,29	1.047.014,71
GAB.DO MINISTRO EXTRAORDINARIO DOS 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	4.510,43	44.865,31	88.923,78
GAB.DO MINISTRO EXTRAORD. DE POLIT. FUNDIARIA	5.610,92	18.042,76	24.409,33	62.824,59	56.558,04	40.464,39	40.398,49	80.551,04	361.660,01	69.132,06	91.140,69	888.193,02	1.738.985,34
TOTAL	6.800.407,29	7.130.118,67	8.448.247,32	9.665.492,58	9.310.051,60	8.265.879,16	9.214.578,46	10.232.617,00	9.237.366,55	10.165.450,96	9.732.332,35	80.261.736,96	178.464.278,90

Fonte: STNMF - SIAFI

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

ÓRGÃO	JANEIRO	FEVEREIRO	MARÇO	ABRIL	MAIO	JUNHO	JULHO	AGOSTO	SETEMBRO	OUTUBRO	NOVEMBRO	DEZEMBRO	TOTAL
CAMARA DOS DEPUTADOS	5.501,13	9.903,62	12.467,86	12.171,68	13.904,25	13.054,52	13.273,72	13.094,49	14.863,51	20.279,18	13.391,96	43.528,37	185.434,29
SENADO FEDERAL	1.642,44	4.293,58	9.475,60	6.592,87	7.342,59	9.250,91	9.134,22	8.039,63	9.224,90	9.993,94	9.883,63	45.435,37	130.309,68
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIAO	3.788,94	2.251,81	4.655,19	3.191,12	4.372,96	4.209,42	5.031,14	2.451,46	7.157,73	7.873,42	2.428,12	10.223,46	57.834,57
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	225,68	1.412,58	1.771,10	1.577,71	1.920,42	1.437,12	1.653,85	2.458,32	1.901,79	2.428,18	2.039,40	8.070,06	26.896,01
SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICA	844,12	2.698,89	3.686,96	3.895,19	4.081,02	3.372,02	4.049,15	3.227,08	2.272,24	3.297,78	3.609,82	9.674,25	44.708,52
JUSTICA FEDERAL	6.222,15	19.174,40	49.861,94	78.472,28	46.473,93	34.498,19	57.688,11	136.431,37	95.746,88	90.332,63	21.916,13	170.892,52	807.710,53
JUSTICA MILITAR	403,81	479,53	571,80	783,94	539,47	516,54	717,46	985,82	939,87	1.082,61	906,53	4.485,13	12.414,51
JUSTICA ELEITORAL	7.389,64	10.426,67	13.391,52	14.177,89	15.658,15	15.744,16	63.399,63	62.609,45	52.372,69	44.583,77	31.022,38	89.074,66	419.850,61
JUSTICA 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	615.018,26
JUSTICA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITORIOS	2.295,96	3.652,63	6.077,61	3.110,92	4.284,01	2.388,72	2.864,75	3.030,36	2.876,29	4.051,90	2.407,46	14.440,19	51.480,80
GABINETE DA PRESIDENCIA DA REPUBLICA	6.527,95	15.230,69	56.798,84	30.589,40	11.640,10	13.194,36	16.084,45	20.286,16	18.707,48	8.977,97	24.845,98	85.021,92	307.905,30
GABINETE DA VICE-PRESIDENCIA 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
MINISTERIO DA ADM. FED. E REFORMA DO ESTADO	746,03	1.340,75	4.791,67	2.530,50	9.345,43	2.415,51	2.261,21	3.104,82	3.092,37	4.946,17	6.993,59	10.175,73	51.743,78
ESTADO-MAIOR DAS FORCAS ARMADAS	1.837,10	1.915,97	3.904,64	3.449,47	3.022,82	3.432,46	3.635,05	10.251,52	2.667,64	2.601,61	3.590,45	10.542,71	50.851,24
MINISTERIO DO PLANEJAMENTO E ORCAMENTO	5.915,91	18.130,68	20.409,63	17.850,50	34.268,04	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 UNIAO	198,86	496,91	593,42	697,82	848,50	849,43	1.082,79	989,63	1.267,37	923,42	1.008,94	4.127,21	13.084,30
MINISTERIO DA AERONAUTICA	5.094,39	27.193,82	50.304,62	58.947,41	49.570,99	78.134,78	111.598,50	97.780,60	150.703,73	89.769,88	83.603,77	434.347,02	1.237.049,51
MINISTERIO DA AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO	30.350,77	112.559,46	63.548,11	65.717,50	89.378,10	121.977,98	177.915,82	168.016,87	110.106,60	164.164,97	117.086,33	504.470,27	1.725.292,78
MINISTERIO DA CIENCIA E TECNOLOGIA	24.267,77	45.056,79	54.797,71	57.709,37	65.865,15	61.789,77	59.358,39	61.592,10	50.950,13	17.165,24	88.171,45	145.202,09	731.925,96
MINISTERIO DA FAZENDA	1.377.767,83	4.101.572,94	2.107.862,00	3.451.344,86	4.237.171,99	22.583.177,99	2.779.702,48	6.519.859,18	4.443.053,19	3.691.911,44	14.702.250,26	27.511.681,67	97.507.335,83
MINISTERIO DA EDUCACAO E DO DESPORTO	90.545,17	191.289,29	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	1.713.466,10	6.145.114,03
MINISTERIO DO EXERCITO	7.212,36	37.215,75	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
MINISTERIO DA INDUSTRIA, DO COM. E DO TURISMO	5.368,15	9.051,61	16.454,79	68.449,12	196.027,14	17.279,37	135.414,29	88.262,99	9.142,53	22.573,46	22.105,60	180.456,84	770.587,89
MINISTERIO DA JUSTICA	4.950,07	13.885,45	19.896,71	20.791,05	37.503,92	39.143,36	64.167,51	48.420,40	29.632,18	33.764,18	31.842,38	178.077,46	522.074,67
MINISTERIO DA MARINHA	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
MINISTERIO DE MINAS E ENERGIA	13.327,50	23.261,02	25.333,49	27.085,18	26.358,07	25.656,00	35.819,17	27.638,29	28.978,21	27.993,46	30.007,96	71.551,59	363.009,94
MINISTERIO DA PREVIDENCIA E ASSIST. SOCIAL	3.989.557,59	4.263.876,72	4.238.026,35	4.242.921,67	4.294.086,54	4.557.058,43	4.566.778,61	4.627.718,61	4.158.066,46	4.662.802,08	4.391.092,28	9.096.434,87	57.088.420,21
MINISTERIO PUBLICO DA UNIAO	2.974,83	5.023,45	5.388,09	6.145,16	6.695,11	6.404,31	8.023,38	7.133,73	7.569,54	8.358,07	9.408,64	37.730,47	110.854,78
MINISTERIO DAS RELACOES EXTERIORES	5.930,75	8.959,16	18.389,26	20.308,04	20.967,70	24.994,67	17.499,35	20.371,96	13.211,24	2.663,21	27.625,64	58.451,44	239.372,42
MINISTERIO DA SAUDE	810.235,13	740.894,14	992.408,17	1.055.382,01	1.225.486,21	1.060.447,16	1.166.353,53	1.011.605,33	819.296,60	1.050.397,75	1.080.640,97	1.957.025,21	12.970.172,21
MINISTERIO DO TRABALHO	472.852,59	332.790,94	757.464,44	740.487,50	562.220,91	667.416,58	505.510,18	867.476,52	714.924,57	528.168,35	461.927,78	932.338,87	7.543.579,23
MINISTERIO 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	236.346,41	256.305,48	249.266,42	888.779,29	3.278.355,70
MINISTERIO DAS COMUNICACOES	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	14.668,88	15.053,41	43.679,60	153.238,13
MINISTERIO DA CULTURA	1.486,28	3.061,48	6.149,14	8.750,38	7.109,91	10.087,43	19.062,12	9.963,79	6.813,59	5.921,88	8.343,69	23.874,06	110.623,75
MINIST.DO M.AMB., DOS REC.HIDR.E DA AMAZ.LEGAL	634,67	5.560,97	65.678,22	59.262,57	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
GAB.DO MINISTRO EXTRAORDINARIO DOS ESPORTES	402,10	178,90	3.273,11	1.951,98	5.679,80	15.348,25	31.329,71	-3.283,31	3.024,88	9.221,88	13.503,07	28.333,55	108.963,92
GAB.DO MINISTRO EXTRAORD. DE POLIT. FUNDIARIA	7.469,87	19.292,12	86.161,69	80.915,80	64.923,24	63.415,23	116.303,08	96.184,17	188.629,64	82.545,27	245.966,62	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	15.018.314,55	12.256.961,40	11.809.628,40	22.723.725,97	47.071.222,86	200.272.437,10

fonte: STN/MF - SIAFI

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

	JANEIRO	FEVEREIRO	MARÇO	ABRIL	MAIO	JUNHO	JULHO	AGOSTO	SETEMBRO	OUTUBRO	NOVEMBRO	DEZEMBRO	TOTAL
	4.682,61	7.404,14	50.961,11	18.278,22	15.922,98	13.861,71	18.032,85	15.679,59	14.718,59	14.547,17	14.923,90	50.287,48	239.300,35
	1.020,20	3.899,51	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
	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
	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
	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
	7.183,36	5.160,70	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
	190,69	112,02	869,99	1.203,23	726,89	797,87	955,99	698,31	730,49	539,41	381,46	2.996,77	10.203,12
	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	15.013,89	16.865,61	178.809,91	328.780,26
	9.153,39	6.393,23	41.975,45	29.650,15	35.407,07	35.854,07	40.601,20	32.623,80	31.658,65	30.494,98	25.716,36	69.265,83	388.794,18
IRITÓRIOS	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	4.189,82	3.762,25	19.183,11	57.041,58
	1.284,73	1.828,60	10.615,98	6.672,39	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
BLICA	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
M EXTINCAO			640,23	387,39	218,81	0,58							1.247,01
	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
TO 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
	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
TECIMENTO	22.872,54	45.577,28	100.951,19	69.907,51	155.857,02	163.049,20	93.851,23	229.289,81	88.559,99	402.161,41	209.594,05	777.185,40	2.358.856,63
	38.938,04	39.286,68	48.779,26	22.815,03	79.043,95	52.675,77	61.097,43	68.056,63	57.654,95	64.097,89	73.095,29	294.280,07	899.820,99
	1.250.935,42	452.061,67	6.263.896,36	3.225.420,47	3.049.278,00	2.700.337,34	5.131.786,88	2.773.612,70	2.639.060,85	3.048.238,60	1.928.293,69	52.871.762,19	85.334.684,17
	62.828,97	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
EXTERIOR	2.722,78	5.755,13	17.551,87	12.916,51	12.758,09	16.200,85	46.515,88	14.071,86	126.614,32	82.539,92	12.849,03	438.585,16	789.081,00
	6.348,64	4.519,80	15.678,50	26.190,71	39.919,80	30.969,93	34.340,85	29.826,98	21.142,25	27.522,35	30.842,58	192.724,42	459.826,81
	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
ICIAL	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	4.843.881,96	4.992.337,77	4.987.179,72	4.977.997,61	9.481.275,26	62.276.015,26
	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
	483,58	4.118,11	31.993,91	26.883,43	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
	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	15.249.732,89
	403.574,55	195.345,81	960.452,61	568.131,52	715.756,10	661.055,89	546.580,84	898.568,45	774.081,44	605.216,78	684.927,97	710.265,18	7.723.957,14
	3.366,66	3.429,75	111.469,37	108.246,12	146.367,24	105.264,09	143.690,61	231.407,41	183.194,37	215.141,61	202.541,88	1.021.484,21	2.475.603,52
	1.999,25	4.985,04	14.464,54	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
	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
	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
AGRARIO	1.221,02	35.036,15	36.760,50	13.138,85	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
PECIAIS				22,97	35,26	55,99	15,86	47,75		16,28	39,74	40,49	274,34
	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	158.007,71	249.485,96
	1.254,87	65.013,16	58.704,50	13.641,26	76.115,46	43.320,57	62.989,71	60.695,66	66.498,66	85.569,95	63.631,47	735.037,50	1.352.472,77
	7.346.988,04	6.521.594,79	14.265.232,71	9.890.419,04	11.912.051,19	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

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 nº. 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 nº. 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 Ensaios. 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.

PIANCHELLI, 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.