

INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS: UMA AGENDA PARA REFORMAS PÓS LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

1. INTRODUÇÃO

2. A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL NO DESENVOLVIMENTO DE INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

2.1. Problemas que as instituições orçamentárias devem solucionar

2.2. Tipos de regras orçamentárias

2.3. Exemplos e resultados da adoção de regras orçamentárias

- a) A experiência dos Estados Unidos**
- b) A experiência da União Monetária Européia**
- c) A experiência da Nova Zelândia**
- d) A experiência da América Latina**

3. HISTÓRICO RECENTE DOS AVANÇOS INSTITUCIONAIS INTRODUZIDOS PELA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

3.1. Autonomia federativa e descentralização orçamentária

3.2. Independência entre os Poderes e relacionamento orçamentário

3.3. Orçamento equilibrado ou equilíbrio fiscal ?

3.4. Aderência entre orçamento e execução financeira e orçamentária

3.5. Atenuantes do ciclo político

4. UMA ANÁLISE DOS PROBLEMAS REMANESCENTES: UMA PAUTA PARA REFORMAS

4.1. A rigidez do gasto público

4.2. Qualidade do gasto público

5. UMA PROPOSTA DE CRITÉRIOS PARA ELABORAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

5.1. Critérios para determinação de limites para Despesas de Custeio e Capital

5.2. Modelo de Previsão

5.3. Resultados

6. CONCLUSÃO

7. BIBLIOGRAFIA

8. ANEXOS

1. INTRODUÇÃO

O objetivo do trabalho é analisar o estado atual das instituições orçamentárias no Brasil e apresentar uma agenda para reformas após Lei de Responsabilidade Fiscal.

Inicialmente, procura-se identificar os principais problemas orçamentários e as soluções encontradas por vários países. Para tanto, são avaliados os exemplos da experiência internacional e seus resultados. A seguir, realiza-se um histórico dos avanços institucionais introduzidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil. Tais avanços compreendem regras aplicáveis em contexto de autonomia federativa e independência entre os Poderes, regras aplicáveis à elaboração do orçamento e à execução financeira e orçamentária, além de atenuantes do ciclo político.

A quarta seção analisa os problemas remanescentes após Lei de Responsabilidade Fiscal: a rigidez do gasto público e os prazos para elaboração e aprovação do orçamento, além do desafio de elevar a qualidade do gasto público.

Por fim, é apresentada uma proposta técnica de distribuição de recursos no Orçamento através da introdução de mecanismos endógenos que induzam maior eficiência do gasto público e redução de custos visando a melhoria da qualidade do gasto público no Brasil. O modelo tem como inspiração tanto os mecanismos automáticos empregados por outros países como a recente experiência da Lei Minas por Minas. A aplicação do modelo permite concluir quais seriam os impactos de cortes orçamentários sobre a relação dívida/PIB em diferentes cenários de repasses de produtividade.

2. A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL NO DESENVOLVIMENTO DE INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

Nesta seção, será analisado o desenvolvimento recente de instituições orçamentárias em alguns países. O objetivo aqui é estabelecer os pontos de referência em relação aos quais estar-se-á, nas próximas seções, avaliando os avanços

institucionais recentes do Brasil. Além disso, esse tipo de comparação é sempre útil para identificar os avanços possíveis em reformas futuras.

De acordo com a definição de Alesina (1996), as instituições orçamentárias são o conjunto de regras, procedimentos e práticas de acordo com as quais os orçamentos são elaborados, aprovados e implementados.

Teoricamente, se as decisões em matéria fiscal fossem tomadas por um agente planejador social exógeno, seriam observados comportamentos fiscais ótimos. Esse agente seria capaz de identificar o nível ideal de gasto em termos de consistência macroeconômica com outras políticas, visando atingir objetivos predeterminados de modo coerente. Seria também capaz de fazer escolhas no sentido de garantir a melhor distribuição possível do gasto. Nesse contexto, a discricionariedade do planejador social seria preferível à adoção de regras. As regras, por imporem restrições ao planejador social, seriam necessariamente sub-ótimas.

Contudo, na prática, o planejador social dos manuais de economia não existe. Há, na verdade, um conjunto de atores que participam do processo decisório com suas próprias preferências e motivações. Isto gera uma série de problemas potenciais que as instituições orçamentárias podem contribuir para solucionar. Também a grande variedade de experiências fiscais entre países (ou estados) relativamente homogêneos e a dificuldade de explicar tais diferenças com variáveis puramente econômicas levou vários autores a considerar a influência de fatores políticos e institucionais.

As instituições orçamentárias alteram as regras do jogo em que atuam os agentes, seja impondo restrições a todo o processo orçamentário, ou distribuindo o poder e as responsabilidades entre os diferentes agentes, afetando os resultados fiscais em uma ou outra direção. Nas palavras de Alesina (1997,p.c17): “Budget institutions can influence fiscal outcome because they determine how the ‘game is played’ amongst agents with different incentives concerning fiscal discipline”. Assim, torna-se importante

estudar as instituições orçamentárias para compreender os caminhos pelos quais é possível determinar o nível e a distribuição de gasto público de modo satisfatório para a sociedade.

No ponto de vista histórico, nos Estados Unidos, o surgimento de grandes déficits, a partir da década de 70, tornava cada vez mais urgente a necessidade de estabelecer limites. Além disso, as mudanças nos procedimentos legislativos em 1974 e o crescimento da escola do “supply side economics” com a política de Reagan foram fatores que também influenciaram nessa direção. Com a Congressional Budget Act-CBA de 1974, procurou-se limitar o déficit público, com a criação de uma norma que estabelecia a aprovação simultânea do montante do déficit, do gasto total e das prioridades orçamentárias. Assim, impediu-se que o déficit fosse obtido de forma residual. Por outro lado, a política de Reagan foi menos intervencionista no que se refere à cobrança de tributos, em contrapartida exigindo redução de subsídios e contenção das despesas de modo geral. De acordo com os economistas da “supply side economics”, a arrecadação de receita tributária pode ser elevada se forem reduzidas as alíquotas e, conseqüentemente, os efeitos negativos da cobrança de impostos sobre o crescimento econômico. Na ausência de intervenção do governo, o livre mercado ofereceria incentivos para elevação dos níveis de poupança e investimento.

Na América Latina, processos inflacionários crônicos e crises de endividamento acentuaram a importância de impor controles mais rígidos sobre a política fiscal. De um lado, procurou-se impedir o financiamento monetário do déficit público através de vedações constitucionais ou legais. De outro, o fortalecimento das democracias e do Poder Legislativo também instou a valorização do Orçamento como peça de controle do gasto público e de definição das prioridades nacionais. Este deveria refletir os anseios da sociedade, em termos de determinação do volume e do destino dos gastos,

e assegurar o equilíbrio entre receitas e despesas, bem como os meios para o financiamento dos gastos.

2.1. Problemas que as instituições orçamentárias devem solucionar

Weingast, Shepsle & Johnsen (1981) alertaram para o problema dos recursos comuns. De acordo com essa abordagem, os orçamentos públicos possuem duas importantes características que não podem ser ignoradas. Primeiramente, enquanto os benefícios dos programas públicos tendem a estar concentrados, os custos tendem a ser financiados por um conjunto de recursos comuns.

A segunda característica refere-se ao fato de que o orçamento é resultado de um processo de decisão coletiva, que envolve uma variedade de agentes: legisladores, ministros de gasto e ministro de finanças. Os legisladores atendem aos interesses de suas respectivas jurisdições e tendem a favorecer os programas que as beneficiam, embora tais programas sejam financiados com recursos de todo o país. Os ministros de gasto favorecem os programas de suas respectivas áreas técnicas pois seu poder dentro do governo está associado com o tamanho do orçamento que administram. O ministro de finanças tende a enfrentar a restrição orçamentária de toda a economia pois é responsável pela estabilidade macroeconômica e possui incentivos para promover a disciplina fiscal.

Dado que a maior parte dos agentes envolvidos com o processo orçamentário representa interesses geográficos ou setoriais, a combinação destas duas características, dependendo do arranjo institucional, pode gerar uma sobreutilização dos recursos comuns e resultar em gasto e déficit excessivos. Além disso, muitas vezes os benefícios privados dos atores do processo orçamentário surgem mesclados aos interesses públicos.

Além destes, uma variedade de problemas vem sendo tratados na literatura. Canzoneri & Diba (1990) alertaram para outras possíveis externalidades entre

diferentes unidades de governo. A questão do endividamento estratégico foi abordada por Alesina & Tabellini (1987). Nordhaus (1975), Tufte (1978) e Rogoff (1990) apontaram os problemas relativos ao ciclo eleitoral e ao horizonte temporal curto dos políticos.

2.2. Tipos de regras orçamentárias

De acordo com Alesina & Perotti (1995), identificamos três tipos de regras orçamentárias: as numéricas, as de procedimento e as de transparência. Dentre as restrições numéricas, incluem-se, por exemplo, a Lei Gramm-Rudman-Hollings, as regras de orçamento equilibrado dos estados dos EUA e os critérios de Maastricht.

As regras numéricas apresentam prós e contras. Em sua defesa, pode-se dizer que, quando são respeitadas, podem resolver a maioria dos problemas já identificados: eliminam o endividamento estratégico, limitam transferências entre gerações e o ciclo eleitoral e podem resolver o problema dos recursos comuns.

Contudo, o grande problema passa a ser garantir que as regras sejam de fato cumpridas. Assim, dentre os argumentos contrários podem-se destacar os incentivos que geram à “contabilidade criativa” e o fato de que limitam a capacidade de fazer *tax-smoothing a la* Barro (exceto no caso de regras de orçamento equilibrado). Além disso, tendem a ser muito inflexíveis (salvo quando forem contingentes ou quando responderem ao ciclo econômico). Isto é particularmente relevante em uma região volátil como a América Latina.

As regras de procedimento afetam a interação entre os distintos agentes que participam do processo orçamentário e podem ser hierárquicas ou colegiadas. As regras hierárquicas concentram o poder em termos orçamentários no ministro de finanças e no executivo vis a vis ao legislativo, enquanto as regras colegiadas tendem a dividir o poder de forma mais igualitária.

Uma regra hierárquica na fase de elaboração do projeto de lei orçamentária pode determinar que os ministros de gasto recebam limites orçamentários que devem respeitar, enquanto a regra colegiada deixaria a cada ministro de gasto a função de elaborar seu próprio orçamento, sendo a negociação conjunta. Uma regra hierárquica na fase de aprovação do orçamento pode determinar que o Congresso tenha capacidade de modificar a composição do gasto, mas não de aumentar o déficit ou o gasto total, enquanto, pela regra colegiada, o Congresso não teria restrições quanto às modificações que poderia propor.

Hagen & Harden (1995) sugerem que o grau de disciplina fiscal obtido em vários países está relacionado à centralização do processo orçamentário e à menor interveniência de fatores políticos, não apenas nas emendas elaboradas no Congresso, mais muito antes disso, na elaboração do orçamento nos órgãos. Segundo os autores, dívida pública, inflação, estagnação da economia e subdesenvolvimento de algumas áreas em detrimento de outras podem ser resultado de uma má elaboração do processo orçamentário e a resolução destes problemas pode estar na execução do orçamento.

Do mesmo modo que no caso das regras numéricas, também aqui há prós e contras. As regras de procedimento podem introduzir disciplina concentrando o poder em quem tem a responsabilidade pela estabilidade macroeconômica e podem resolver o problema dos recursos comuns. Além disso são mais flexíveis e permitem responder ao ciclo econômico. Dentre os argumentos contrários, pode-se citar o fato de que não resolvem o problema do ciclo eleitoral, nem a ênfase que os políticos dão ao curto prazo, nem o problema de endividamento estratégico. Também podem ser mais lentas que as regras numéricas para gerar credibilidade para a política fiscal por permitirem maior discricionariedade.

As regras que afetam a transparência do orçamento referem-se ao controle de gastos extra-orçamentários, ao uso estratégico de estimativas macroeconômicas para a elaboração do orçamento, ao tratamento de dívidas contingentes e a restrições à “contabilidade criativa”. De acordo com Allan (1994), a capacidade do governo de exercer controle sobre os gastos dos três poderes e do próprio executivo decorre também do volume de gastos quase-fiscais. O autor lembra que, na maior parte dos países da OCDE, o gasto quase-fiscal é registrado no orçamento por meio de estimativas e está sujeito às exigências de *reporting* e *accounting*.

As regras numéricas e as regras de procedimento são formas alternativas de induzir disciplina fiscal mas resolvem problemas distintos. Já as regras numéricas e as regras de transparência são complementares; sem transparência, as regras numéricas não são efetivas. Mas quanto mais restritivas forem as regras, maiores serão os incentivos para a “contabilidade criativa”. Portanto, se são introduzidas regras numéricas, é importante melhorar a transparência.

2.3. Exemplos e resultados da adoção de regras orçamentárias

A década de 90 marca uma evolução na adoção de regras orçamentárias em todo o mundo. A Indonésia, um país de tem um orçamento bastante centralizado, adotou a regra de “orçamento equilibrado”, como princípio básico na formulação do orçamento. Conseguiu, desta forma, segundo Hill (1996) afastar as pressões políticas que exigiam uma expansão das despesas públicas. O Japão também adotou a meta de “orçamento equilibrado”, limitando a emissão de títulos a 5% do gasto do governo, o que inclui a rolagem da dívida. O Japão aplica ainda a chamada “regra de ouro”, proibindo a emissão de dívida pública para financiar déficits correntes do orçamento (vide OCDE (1996)).

São exemplos bem sucedidos as experiências dos Estados Unidos, da União Monetária Européia – UME - e da Nova Zelândia. Já no final da década de 90, vários

países da América Latina também começaram a adotar iniciativas nesse sentido. A experiência brasileira, por ser objeto de tratamento na próxima seção, não será abordada aqui.

a) A experiência dos Estados Unidos

A Lei Gramm-Rudman-Hollings, de 1985, constitui exemplo da adoção de regra numérica. Previa a redução gradual dos déficits do governo federal americano até que os mesmos fossem eliminados. Apresentou algum resultado mas, sem dúvida inferior ao que se objetivava inicialmente. Boa parte dos déficits foi coberta com a venda de ativos e com a utilização de “contabilidade criativa”.

Assim, em 1990, foi realizado um novo esforço, agora mais assentado em regras de procedimento. O Budget Enforcement Act – BEA -, de 1990, introduziu mecanismo de corte automático (“sequestration”) para as despesas do governo federal sempre que as previsões indicassem o não cumprimento das metas de resultado fiscal estabelecidas pelo Congresso no processo orçamentário.¹ O corte de despesas não é apenas financeiro; reduzem-se, na proporção necessária, as dotações orçamentárias, inclusive as referentes a pagamento de pessoal.

Um outro mecanismo de controle das despesas (“pay as you go”) atua na geração de despesas obrigatórias que geram efeitos permanentes sobre o nível de gasto. As despesas que pertencerem a essa categoria específica precisam ser compensadas, no ato da sua criação, por aumento de receita ou redução de despesa que neutralizem o impacto fiscal da expansão de gasto inicial. Na prática, trata-se de mecanismo preventivo que nunca foi utilizado.

Apesar de o enfoque do BEA ser restrito ao governo federal, esse instrumento representa um caso exemplar de controle da expansão do gasto. O sucesso deve-se, em grande medida, ao comprometimento que cria tanto no Executivo quanto no

Legislativo em relação à obtenção de resultados fiscais que evitem um endividamento excessivo. Este comprometimento passa a existir não só na elaboração do orçamento, mas também na execução financeira e orçamentária.

Após a implementação do BEA, o desempenho fiscal dos Estados Unidos, que antes era marcado por déficits e endividamento crescentes, apresentou uma inflexão: melhora de resultados, chegando a verificar-se superávit nominal. Pela primeira vez, o Congresso americano precisou reunir-se para decidir que destino dar ao superávit nominal. A primeira proposta previa a formação de reservas para capitalização da previdência que, pelas previsões atuariais, deveria tornar-se deficitária em 20 anos. A segunda proposta, que logrou êxito, referia-se à redução da carga tributária. Em consequência da redução de impostos, foi possível incentivar investimentos e obter taxas de crescimento econômico elevadas nos períodos seguintes, com baixa inflação.

É inegável que pelo menos parte do sucesso fiscal desse período deve-se ao BEA, muito embora o crescimento econômico gere um círculo virtuoso sobre as finanças públicas. O ajuste torna-se mais fácil quando a economia cresce impulsionando a arrecadação de tributos. Contudo, o mesmo crescimento não foi necessariamente acompanhado de ajuste fiscal em outros momentos da história americana, nem tampouco em outros países (vide fase do “milagre econômico” brasileiro que chegou a apresentar taxas de crescimento de 13% a.a.). Este fato acentua a importância da adoção de regras fiscais.

O BEA é legislação que contempla apenas o governo federal, posto que cada unidade da federação possui regras próprias, em geral mais duras. Há estados onde é proibido ao governante, por lei, fazer dívida. Os estados americanos, a exceção de Vermont, ou seja 49 dos 50 estados, possuem todas regras de orçamento equilibrado. Contudo, as regras diferem caso a caso em vários aspectos que vão desde a origem –

¹ Para aprofundar a análise da legislação norte-americana sobre a matéria, pode-se procurar através da Internet as referências ao

legal ou constitucional –, a etapa do processo em que o orçamento deve estar equilibrado – elaboração, aprovação ou execução – e a cobertura da regra.

Uma questão importante é determinar quão duras devem ser as regras. Em 1987, Alesina elabora índice de “dureza” das regras de orçamento equilibrado. Vários autores chegam a interessantes conclusões a respeito. Estados com regras mais duras (ver Poterba (1996)), tendem a ter menor déficit, segundo Eichengreen (1992) e Bohn & Inman (1996), e menor dívida, de acordo com von Hagen (1991). Ainda, segundo Eichengreen (1992) e Alt & Lowry (1994), estados com regras mais duras enfrentam taxas de juros mais baixas, vis a vis ao tamanho do déficit. Alt & Lowry (1994) observaram que aqueles que tem regras mais duras se ajustam mais diante de déficits passados. Segundo Poterba (1994), também reagem mais a choques negativos durante o ano fiscal e, para Bayoumi & Eichengreen (1996), tendem a ter uma política fiscal menos anticíclica, sem que isto se reflita em menor estabilização das receitas.

b) A experiência da União Monetária Européia

Na Europa, o Tratado de Maastricht, de 1992, estabeleceu normas gerais, a serem obedecidas por todos os países que desejassem ter acesso à moeda comum. Em outros acordos no âmbito da UME (resoluções do Conselho Europeu e outros regulamentos editados pelos órgãos colegiados competentes), foram fixadas metas para:

- a) as taxas de inflação anual: no máximo 1,5% acima da média dos três países com menor inflação; b) os juros de longo prazo: não superior a 2% da média dos juros de longo prazo nos três países europeus com inflação mais baixa; c) o déficit orçamentário: 3% do PIB; d) o nível da dívida pública: 60% do PIB; e e) a manutenção das taxas de câmbio, nos dois últimos anos.

Na UME, a formulação e aplicação das normas atinge um conjunto de países autônomos e soberanos. Este aspecto é particularmente importante porque parte da literatura tende a estabelecer uma relação forte entre pouca disciplina fiscal e descentralização, notadamente em países federativos. Neste caso, observam-se regras que inclusive transcendem as variáveis fiscais e que são aplicadas a um conjunto de países, por pressuposto mais autônomos do que os governos subnacionais de uma federação. Destaque-se que tais países são estruturalmente bastante diferentes tanto em termos econômicos – nível de industrialização, desemprego, dívida, inflação, etc. – como em termos políticos, sociais e até culturais. Tais diferenças são responsáveis pelas dificuldades de convergência na UME².

A despeito das diferenças e das dificuldades, os países buscaram um espaço para convivência entre a autonomia das suas políticas e a convergência para os critérios acordados. Assim, se de um lado o orçamento é próprio de cada um e expressa as prioridades nacionais, de outro, os países membros obedecem os princípios de uma confederação – os limites são aplicáveis a todos. O princípio básico da UME é que "os Estados Membros devem evitar déficits governamentais excessivos". Assim, até para ajudar a conviver com as diferenças, são admitidos desvios desde que mantida a tendência de ajuste, o que confere certa flexibilidade às regras.

As experiências norte-americana e europeia têm muito a ensinar sobre as possibilidades de implementação da política fiscal numa estrutura federativa. A complexidade institucional, neste caso, tende a ser potencializada pela divisão de funções entre os níveis da federação, que tomam decisões fiscais, freqüentemente dificultando uma separação clara entre as políticas econômicas e a identificação dos seus responsáveis.

² Para uma análise recente da UME, ver Eichengreen & Wyplosz e diversos estudos da OCDE/PUMA. Para uma análise das dificuldades de implementação da UME, ver também Nunes & Nunes (1997). Uma biblioteca virtual sobre toda esta regulamentação está acessível nos sites da comunidade europeia - por exemplo, em <http://europa.eu.int/eur-lex/en/lif/dat>.

No que se refere ao aspecto “enforcement”, a credibilidade das regras é imposta pelo conjunto dos países, e não individualmente. Em caso de descumprimento, há punições previstas em protocolos, as quais compreendem, por exemplo, a cobrança de multa para os desajustados, sendo o produto da multa rateado entre os ajustados. Contudo, segundo Easterly (1998), as regras foram efetivas para obter a convergência, mas parte do ajuste foi realizado com “contabilidade criativa” e deterioração de gastos de custeio.

A experiência da União Européia foi também estudada por von Hagen (1992) e von Hagen & Harden (1995), que elaboraram um índice baseado em: poder relativo do ministro de finanças, estrutura de negociações, poder relativo do executivo e do legislativo, grau de controle do ministro de finanças sobre o gasto e grau de transparência do orçamento. Segundo tal estudo, as instituições mais hierárquicas (ou centralizadas) reduziram o déficit e a dívida, sem alterar a capacidade dos governos de estabilizar o produto.

c) A experiência da Nova Zelândia

A experiência da Lei de Responsabilidade Fiscal da Nova Zelândia, de 1994, não inclui regras numéricas; está baseada em regras de procedimento e confere muita ênfase à transparência. O requerimento básico é que o governo respeite uma série de princípios de gestão fiscal responsável, os quais consistem em: a) reduzir o endividamento através de resultados operacionais superavitários até alcançar um nível de endividamento prudente, o que evita que o nível prudente seja alcançado através da venda de ativos; b) manter um nível de dívida prudente assegurando que, em média, durante um prazo razoável, as despesas totais não excedam as receitas totais, o que permite desvios do equilíbrio em virtude do ciclo econômico; c) manter um nível de patrimônio líquido que proporcione um colchão para prevenção de choques adversos, o que significa reconhecer que a solidez financeira depende do equilíbrio global entre

ativos e passivos e não apenas da dívida; d)realizar uma gestão prudente de riscos fiscais, o que significa reconhecer a necessidade de tratar de modo prudente os passivos contingentes; e)ter um grau razoável de previsibilidade e estabilidade dos impostos.

O sistema de governo é parlamentarista, o que significa que o Executivo tem muita liberdade de orçar e gastar. Fala-se em nível prudente de dívida e prazo razoável para equilibrar o orçamento. Entretanto, quem define esses conceitos é o próprio governo, que deve justificar ao parlamento e ao público em geral sua interpretação do que é prudente e razoável. O Parlamento apenas fixa critérios de desempenho de forma genérica.

O controle social se sobrepõe à rigidez das regras, o que fez dessa experiência um paradigma internacional em termos de transparência, segundo Kopits & Craig (1998). O sucesso da experiência neozelandesa está, em grande parte, associado ao fato de que a sociedade exerce amplo e estrito acompanhamento de todas as etapas de gasto. Há vários relatórios, com diferentes níveis de detalhamento. O governo deve apresentar uma Declaração de Política Orçamentária antes das discussões orçamentárias, a qual inclui suas prioridades estratégicas para o próximo orçamento, suas intenções de política fiscal no curto prazo, com horizonte de três anos e seus objetivos fiscais no longo prazo.

Além disso, na Declaração de Responsabilidade Fiscal devem ser apresentadas freqüentes estimativas do impacto das decisões fiscais. Assim, o governo pode afastar-se dos princípios, mas deve explicar publicamente porque o faz, e indicar como e quando voltará a cumpri-los³.

d) A experiência da América Latina

³ Para uma análise específica sobre a experiência da Nova Zelândia, ver Scott (1996) e Carvalho (1997). Também é possível acessar a home-page do governo neozelandês: www.govt.nz. Em particular, no link "Legislation", é possível verificar o texto na

A experiência da América Latina foi estudada por Alesina, Hausmann, Hommes & Stein (1996) e por Talvi, Stein & Grisanti (1998). Alesina, Hausmann, Hommes & Stein elaboraram um índice de instituições orçamentárias para um conjunto de 20 países da América Latina, para o período 1980-1993. O estudo inclui as etapas de elaboração, aprovação e execução do orçamento e estabelece que quanto mais hierárquicas forem as instituições, maior será o índice. O estudo conclui que as instituições mais hierárquicas produzem uma menor relação déficit/PIB e a uma menor relação dívida/receita.

Na Venezuela, a iniciativa de introdução de regras fiscais é de 1998 e teve origem num programa do BID. A criação do “Escritório de Orçamento do Congresso” ataca o problema da falta de capacidade técnica do Congresso para discutir temas orçamentários. O Escritório é responsável pela elaboração de estimativas macroeconômicas e estabelece um teto para o impacto fiscal de todas as leis. A iniciativa obteve grande prestígio em pouco tempo mas foi revogada recentemente pelo governo de Chavez.

No Peru, a Lei de Prudência e Transparência Fiscal estabeleceu como regra que a relação déficit/PIB deveria ser inferior a 1% e que o aumento do gasto não poderia superar a inflação acrescida de dois pontos percentuais. Isto marca uma tendência declinante do gasto, se a tendência de crescimento é maior que 2%. Em anos eleitorais, há regras especiais para evitar que se acelere a execução das despesas.

Há também exceções em caso de emergência nacional ou crise internacional, mas não fica claro como as mesmas se definem. Nas recessões, o déficit não pode superar 2%. Foi criado um Fundo de Estabilização que se alimenta com venda de ativos, receitas de concessões e recursos correntes, neste último caso quando há um aumento superior à tendência de crescimento. O Fundo atinge até 3% do PIB e é

íntegra do *Fiscal Responsibility Act 1994* e seu *Amendment 1998*. Para um detalhamento das normas de gestão financeira e

utilizado em situações de emergência e quando as receitas correntes estão abaixo da tendência (neste caso, há limites de quanto se pode utilizar).

As regras de transparência no Peru incluem um marco macroeconômico plurianual (três anos), uma declaração de princípios de política fiscal, metas de política fiscal para os próximos três anos, hipóteses macroeconômicas, projeções de receitas e despesas, informes regulares sobre a execução, declaração sobre o cumprimento da responsabilidade fiscal assinada pelo Ministro de Economia e Finanças, contendo justificativa de desvios e anúncio de medidas corretivas.

Na Argentina, a Lei de Responsabilidade Fiscal inclui uma regra de déficit: decrescente ao longo do tempo até alcançar o equilíbrio em 2003 (*a la* Gramm Rudman Hollings). Inclui também uma regra de gasto pela qual a taxa de crescimento da despesa não pode superar a taxa de aumento real do PIB “*salvo que se agreguen al presupuesto autorizaciones para gastar financiadas con recursos específicos o debidamente identificados*”. Com esta emenda, a regra perde toda a força.

Se o crescimento real é negativo, a despesa primária deve permanecer constante em moeda corrente. Isto tende a gerar problemas se a inflação é alta e também nos ciclos econômicos pois o crescimento não está definido em relação ao PIB tendencial. Foi criado um Fundo de Estabilização que se alimenta com recursos de privatização e percentuais predeterminados de recursos correntes até atingir 3% do PIB. O Fundo é utilizado em caso de recessão até cobrir, no máximo, a arrecadação prevista no orçamento.

Além disso, há um orçamento plurianual (de três anos), não podem ser criadas despesas extra-orçamentárias e há programas para melhorar a eficiência do gasto, a transparência e a publicidade de informações. A Lei é aplicável apenas ao governo federal mas algumas províncias, como Córdoba, por exemplo, estão aprovando suas

orçamentária, ver o *Public Finance Act 1977-1994* e seus diferentes *Amendment Acts*.

próprias leis de responsabilidade fiscal, como parte do pacto fiscal de dezembro de 1999.

3. HISTÓRICO RECENTE DOS AVANÇOS INSTITUCIONAIS NO BRASIL

A segunda metade da década de 80 marca o início de uma fase de reordenamento das instituições orçamentárias no Brasil, sendo a alteração mais importante a promulgação da Constituição de 1988, tanto pelas determinações referentes ao Governo Federal pela definição do seu relacionamento com as demais esferas de governo.

A primeira medida foi a unificação orçamentária, com extinção do Orçamento Monetário, pela Lei de Meios n.º 7.420, de 17/12/85, que aprovava o Orçamento Geral da União para 1986. Esse passo foi fundamental para tornar o orçamento mais abrangente e transparente. Com a extinção da conta movimento do Banco Central no Banco do Brasil, pelo Voto n.º 045 do Conselho Monetário Nacional, em 30/01/86 as funções da autoridade monetária foram sendo transferidas progressivamente do Banco do Brasil para o Banco Central e o fornecimento de recursos do Banco Central ao Banco do Brasil passou a ser claramente identificado nos orçamentos de ambas as instituições, eliminando-se os suprimentos automáticos.

Até então, o crescimento da dívida resultava, em grande medida, da não explicitação dos déficits fiscais. Embora o Orçamento Geral da União - OGU se apresentasse sempre equilibrado, os déficits continuavam a ocorrer em orçamentos paralelos que eram submetidos apenas ao Poder Executivo, o qual acomodava as demandas dos grupos de pressão. O Banco Central, por sua vez, estava autorizado a emitir títulos públicos ilimitadamente para executar despesas extra-orçamentárias para atender encargos da dívida ou sob o argumento de tratar-se de uma operação típica de política monetária. A política monetária, aliás, estava associada à neutralização dos efeitos expansionistas da formação de estoques de divisas internacionais, das

operações de socorro ao sistema financeiro (Coroa-Brastel, Sul-Brasileiro, Habitasul, SUNAMAN, etc.) e das operações de fomento que ocorriam via Conta Movimento do Banco Central no Banco do Brasil, estas últimas com caráter nitidamente fiscal.

A partir da Constituição de 1988, o orçamento federal passou a ser elaborado segundo as normas constitucionais e composto de três peças: a) Orçamento Fiscal, englobando as receitas fiscais e despesas referentes aos Poderes da União, classificadas como de responsabilidade do Governo Federal; b) Orçamento da Seguridade Social, abrangendo todos os órgãos e entidades da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público, com atribuições nos setores de saúde, previdência social e assistência social; e, c) Orçamento das Empresas Estatais, tratando da programação de gastos e estabelecendo os limites de endividamento de cada uma dessas empresas.

A proibição constitucional do Banco Central financiar o Tesouro Nacional, em 1988, somou-se às medidas já mencionadas para impedir que o Banco Central financiasse política fiscal através da concessão de antecipações contra recolhimento de impostos e crédito direto, bem como aquisição de títulos da dívida pública. O financiamento direto do Banco Central ao Tesouro Nacional ficou vedado pelo Art. 164 da Constituição Federal, que estabelece em seu primeiro parágrafo que "É vedado ao Banco Central conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional(...)".

A criação da Secretaria do Tesouro Nacional resultou também numa nova configuração das finanças públicas. As atividades atípicas exercidas pelo Banco Central, como as relacionadas ao fomento (fundos e programas) e à administração da dívida pública federal, foram sendo transferidas para o Tesouro Nacional. Além disso, com a criação do caixa único do Tesouro no Banco Central e a implantação do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, as disponibilidades de Caixa passaram a ser remuneradas. O resultado operacional positivo do Banco

Central e a remuneração da conta única do Tesouro passaram, assim, a constituir receitas legítimas do Tesouro.

Em maio de 2000, a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF dá um passo decisivo na institucionalização do sistema de finanças públicas brasileiras. Representa uma mudança estrutural do regime fiscal no Brasil como resposta aos problemas de disciplina fiscal verificados durante décadas em todos os Poderes de todos os entes da federação. Faz avanços significativos em questões que restavam mal equacionadas após a Constituição de 1988, em especial no que se refere a relacionamento entre entes da federação e entre poderes. Avança na aplicação de regras em contexto democrático, abrindo espaço para o controle social e a participação popular. É uma lei adaptada ao seu tempo, mas que se pretende permanente.

As mudanças abrangem uma vasta gama de matérias, algumas das quais antes dispersas em várias peças de legislação. Inspirada nas experiências dos Estados Unidos, da União Monetária Européia e da Nova Zelândia, a LRF utiliza como base a Constituição de 1988. O artigo 163 previa a edição de Lei Complementar para fixar os princípios norteadores das finanças públicas no Brasil. O status de Lei Complementar que lhes é conferido serve para, a um tempo, dar-lhes caráter permanente, aplicá-las à administração pública de toda a federação e integrá-las num conjunto harmônico, uma espécie de “código de finanças públicas”⁴.

Dentre as principais mudanças introduzidas pela LRF podem-se citar: a exigência de estabelecimento de metas fiscais trienais e de corte de despesas, nos três poderes, em caso de previsão de descumprimento das metas; o mecanismo de compensação para renúncia de receita e geração de despesas de caráter continuado; a imposição de limites e exigências para as despesas de pessoal, por Poder, e para o endividamento, bem como para a recondução aos limites fixados; a vedação de condutas consideradas

⁴ As recomendações do código de boas práticas fiscais estão contidas em IMF (1998).

indesejáveis, em especial no que se refere a endividamento entre entes da federação; regras de transparência, incluindo a publicação freqüente e o acesso público aos relatórios que atestem o cumprimento das regras; e a imposição de penalidades, inclusive pessoais, aos administradores públicos que infringirem as regras acima.

A seguir, serão discutidos em cinco subseções, os impactos das principais mudanças da LRF acima referidas em termos do ordenamento institucional do Brasil.

3.1. Autonomia federativa e descentralização orçamentária

No Brasil, a complexidade das instituições orçamentárias é potencializada pela divisão de funções nos três níveis da federação - federal, estadual e municipal. Os 27 estados, o Distrito Federal e os 5.512 municípios possuem autonomia administrativa e financeira, devendo observar apenas as limitações impostas pela Constituição Federal e por Lei Complementares de alcance nacional. Isto significa que as unidades da federação elaboram seus orçamentos, arrecadam tributos de competência própria e administram seus recursos sem interferência do Governo Federal.

Essa forma de organização do Estado torna mais difícil exercer um controle efetivo sobre a política fiscal pois a elaboração e execução orçamentária inserem-se no contexto da autonomia federativa. Exercer um controle fiscal efetivo é tão mais difícil quanto maior a descentralização e quanto menor a padronização do processo de gasto. E este é precisamente o caso. De acordo com FMI (1998) e Shah (1997), o Brasil pode ser considerado uma das federações mais descentralizadas do mundo em termos fiscais.

A utilização do orçamento como instrumento de disciplina fiscal foi enfraquecida pela descentralização orçamentária após a Constituição de 1988, quando o gasto dos governos subnacionais com investimentos passou a ter maior volume do que o do governo central. Por maior que seja o empenho do Governo Federal de gerar superávites primários no Orçamento, isso não deve dar a impressão de que o

Orçamento Geral da União pode garantir sozinho determinado nível de ajuste fiscal. A não ser quando atuam de forma coordenada com a União, os governos estaduais e municipais não atribuem aos respectivos orçamentos as funções de contribuir para estabilizar preços e buscar pleno emprego, crescimento do produto e equilíbrio externo. Assim, o fato das receitas e despesas fiscais estarem sendo descentralizadas, segundo Ter Minassian (1997), determina menor alavancagem do orçamento como instrumento de estabilização porque os governos estaduais tem como metas prioritárias a geração de emprego e o atendimento das demandas sociais de seu eleitorado, tais como serviços de saúde, educação e de infra-estrutura e, apenas secundariamente, a estabilização dos preços.

No Brasil, os Estados possuem grande autonomia para legislar sobre a questão tributária e estão imbuídos de uma lógica econômica própria, o que torna a coordenação, na prática, inviável. A Constituição aumentou a vinculação de receitas, e conseqüentemente também as despesas, ao ampliar enormemente as bases de tributação dos governos locais e as transferências obrigatórias aos Estados, Municípios e regiões. Vale lembrar que no auge da centralização, entre 1969-75, somente 12% da arrecadação de IPI e IR eram transferidos automaticamente aos Estados e Municípios. Após 1988, 47% do IR e 57% do IPI são transferidos aos Estados, Municípios e Regiões.

Tabela 1: Vinculação de impostos federais aos Fundos

IR	destinação	IPI	destinação
21,5%	FPE	21,5%	FPE
22,5%	FPM	22,5%	FPM
3,0%	Fundos Regionais	3,0%	Fundos Regionais
		10,0%	Fundo de Esportação
47,0%	Total	57,0%	Total

Fonte, STN.

Além disso, muitos estados puderam empreender guerra fiscal para atrair investimentos e, conseqüentemente, aumentar a popularidade dos governadores. O

resultado da guerra fiscal foi a perda de arrecadação pelo país⁵ e a criação de mais um problema de distribuição de recursos.

Em muitos municípios sem autonomia econômica, mas com autonomia política, as transferências constitucionais representam cerca de 60% das receitas, o que significa que possuem o potencial de aumentar significativamente as receitas tributárias mas não têm incentivos para fazê-lo. A garantia de distribuição de recursos aos municípios, sem vinculação e sem os correspondentes custos políticos da arrecadação, tornou atraente a criação de novos municípios, que passaram de pouco mais de três mil, em 1988, para 5.500 em 2000. Esse crescimento ocasionou a elevação dos custos administrativos correspondentes, relacionados com o pagamento de instalações de prefeituras e câmaras legislativas.

A mesma Constituição que descentralizou receitas, entretanto, não realizou a correspondente transferência de responsabilidades e tarefas que vinham sendo desempenhadas pela União, nem tampouco estabeleceu claramente as funções que caberiam a cada nível de governo. Ao contrário, manteve, no seu artigo 23, a área nebulosa da competência concorrente.

Visando corrigir essa distorção e em coadunância com recomendações do Banco Mundial (1994a) e (1991), o governo está determinado a transferir obrigações aos governos subnacionais para equilibrar as responsabilidades de receitas e despesas. Uma prova disso é a disposição de passar aos municípios a competência exclusiva pelos serviços de saneamento, uma área que na Constituição permaneceu vaga e com superposições de funções.

Por essas razões, o processo de descentralização no Brasil reduziu os recursos financeiros do Governo Central e prejudicou a sua habilidade em diminuir as disparidades entre unidades da federação. Ou seja, com o processo de

⁵ Ver Cavalcanti & Prado (1998) e Castro (1997).

descentralização orçamentária, verificou-se um *trade-off* entre descentralização e disciplina fiscal, bem como entre transferência de receitas e capacidade do governo de reduzir desigualdades regionais, segundo autores como Ter-Minassian (1997) e Tanzi (1997).

Hagen & Harden (1996,p.3) chegam a propor, como meio para reduzir o déficit e o gasto públicos, a centralização do processo orçamentário: “Spending and deficits can be reduced by introducing elements of centralization in the budget process”. Sugerem, ainda, que a reforma para reduzir gastos deva ser acompanhada da centralização do processo orçamentário, com a criação de normas que impeçam os grupos de pressão de serem bem sucedidos em suas reivindicações de expansão do gasto e promovam uma visão dos custos e benefícios marginais do gasto público.

Autores como Shah (1997), Aghón (1997), Artana & Murphy (1997) e Ter-Minassian (1997b) reconhecem que é menor a efetividade das políticas de estabilização quando o governo central possui menos poder, mas defendem que a descentralização fiscal, acompanhada da transferência de recursos e encargos e de um arranjo institucional que assegure o cumprimento da lei orçamentária, pode contribuir mais para a governança econômica que a própria centralização.

Uma outra sugestão de política econômica para melhorar a coordenação macroeconômica é a de se criar restrições ao endividamento dos governos subnacionais para assegurar os resultados do governo consolidado, conforme apontado por Ardeo & Villela (1995), Ter-Minassian (1996, 1997-b) e Lane (1993).

No Brasil, esse arranjo institucional aplicável à federação teve origem na Constituição de 1988 e foi pautado pelos princípios de equilíbrio federativo e descentralização financeira. A LRF sedimentou e aperfeiçoou tal arranjo estabelecendo definição clara para o relacionamento entre os níveis de governo, em especial no que se refere ao endividamento subnacional.

Nos anos anteriores, o próprio crescimento da dívida já havia imposto a necessidade de controles sobre o nível de endividamento. As reiteradas renegociações de dívidas transferiram para o governo central o ônus dos desajustes dos governos subnacionais, num processo de socialização de prejuízos. É bem verdade que as renegociações permitiram que o governo central impusesse algum controle sobre os resultados fiscais das demais esferas de governo. Para assinatura dos contratos, os níveis de endividamento foram limitados e o volume dos pagamentos ao governo central foi estabelecido considerando a arrecadação própria, de forma que os governos subnacionais ficassem obrigados a obter determinado nível de superávit fiscal anual.

As dívidas dos estados junto aos seus bancos oficiais chegaram a comprometer a saúde financeira desses bancos, exigindo diversas intervenções do banco central. Num primeiro momento, as ingerências políticas levaram ao saneamento dos bancos e sua restituição à administração do governo estadual. Posteriormente, em decorrência do agravamento da situação, a atuação passou a ser no sentido de privatizar os bancos ou simplesmente liquidar aqueles que se mostraram inviáveis.

A LRF introduziu, então, algumas vedações importantes. Proibiu a concessão de qualquer novo crédito de um ente em favor de outro, mesmo que para refinanciamento ou postergação de dívida, o que significa o fim dos processos de renegociação. Relativamente ao financiamento monetário de déficits orçamentários, a proibição constitucional é detalhada pela LRF, de modo a estendê-la, inclusive ao relacionamento entre governos e bancos estaduais. Assim, a partir da LRF, os bancos estaduais existentes não poderão financiar seus governos. Além disso, foram vedadas transferências voluntárias para pagar gastos com pessoal.

A Constituição de 1988 incluía um dispositivo forte, com vistas a limitar o déficit público: proibia que o conjunto das operações de crédito excedesse as despesas de capital. Ou seja, comparados os montantes ao final do exercício, o endividamento não

pode financiar custeio, "ressalvadas as operações que forem autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta". Tradicionalmente, esse dispositivo havia sido interpretado pelos gestores como aplicável apenas ao orçamento. A LRF exige que o dispositivo constitucional seja cumprido também na execução financeira e orçamentária, o que lhe confere muita força.

A ação sobre o endividamento se completa com a adoção de controles sobre a dívida consolidada, com limites máximos para cada esfera de governo fixados pelo Senado Federal, sob a forma de percentual da receita corrente líquida, a partir de proposta do Presidente da República, devidamente justificada. Pela LRF, se o montante da dívida ultrapassar seu limite máximo, deverá retornar àquele nível em prazos preestabelecidos, ficando, enquanto isso, vedada a realização de novas operações de crédito.

Para não ferir o princípio da autonomia federativa, optou-se, por desdobrar a LRF em normas gerais, aplicáveis a todos os entes da federação, mas respeitando o espaço para criação de normas específicas, onde se incluem objetivos e metas, fixados autonomamente por cada ente.

As normas gerais ou nacionais compreendem os limites para dívida e gasto com pessoal, a regra de ouro, as vedações, normas para criação de despesas e renúncia de receita e regras para administração financeira e patrimonial compreendendo as garantias, os restos a pagar e as antecipações de receita orçamentária. No caso das normas próprias, cada ente federado deve fixar seus objetivos de política fiscal, com um cenário fiscal prospectivo de quatro anos, no plano plurianual (PPA) e suas metas trienais na lei de diretrizes orçamentárias (LDO), quantificando receitas, despesas, resultados primário e nominal e dívida. Assim, observadas as normas gerais, cada governo deve fixar seus objetivos e metas autonomamente.

A efetividade da LRF é assegurada por mecanismos de compensação e de correção de desvios e pela transparência que pune a má gestão através da disciplina do mercado e do próprio processo político. Isto significa que o controle dos gastos é assegurado pelo sistema de controle interno, pelos Legislativos com auxílio dos Tribunais de Contas e pelo Ministério Público, além do controle social. O governo federal apenas autoriza as novas operações de crédito mediante comprovação dos órgãos competentes mas não é responsável pelo controle dos demais entes.

3.2. Independência entre os Poderes e relacionamento orçamentário

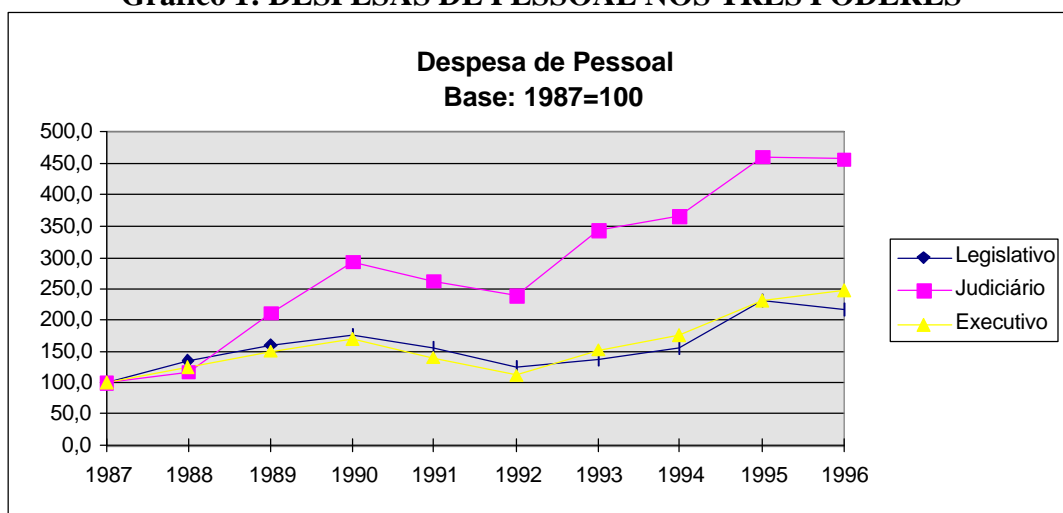
Além da interveniência de fatores políticos ainda no âmbito do Executivo, o Orçamento é fortemente influenciado pelas relações entre os poderes em todos os níveis da federação. Pelo menos dois conflitos básicos não foram claramente resolvidos na Constituição de 1988: a autonomia de cada poder na definição do orçamento de despesas dos seus órgãos próprios e os prazos para aprovação da Lei orçamentária.

A aspiração de muitos membros, tanto do Legislativo como do Judiciário, de fixar independência entre os poderes, era deter a autonomia completa. Esse movimento representou uma reação aos anos de ditadura; o regime democrático exigia garantia de funcionamento para os poderes. Contudo, a autonomia completa tornaria impossível cobrir os inevitáveis e ilimitados acréscimos de despesas decorrentes.

A solução encontrada foi condicionar as mudanças na área de pessoal do Legislativo aos parâmetros estabelecidos na LDO, introduzindo-se, assim, um mecanismo mais racional de tomada de decisões. Paralelamente, o Poder Judiciário deveria elaborar sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos conjuntamente com os demais poderes. A LDO constitui-se, então, no instrumento para arbitrar conflitos entre os poderes. Entretanto, a Constituição não explicitou como os três poderes fixariam "conjuntamente" os limites de cada um.

O resultado foi o reajuste de salários dos poderes sem nenhum acordo prévio, ocasionando aumento de despesas com pessoal, conforme se pode observar no quadro abaixo.

Gráfico 1: DESPESAS DE PESSOAL NOS TRÊS PODERES



Fonte: STN

A fixação de limites à despesa com pessoal ativo e inativo da Federação já vinha, há algum tempo, sendo tratada pela legislação, sem que tivessem sido, contudo, criados os instrumentos necessários à sua implementação. A Constituição de 1988, em seu artigo 169, remetia o assunto a lei complementar. Em virtude da importância e da urgência do tema, houve por bem o artigo 38 das Disposições Transitórias fixar o limite para gastos com pessoal na União, Estados, Distrito Federal e Municípios em 65% da receita corrente, até que lei complementar regulamentasse a matéria. O parágrafo único desse mesmo artigo estatuiu, ainda, que quando o limite previsto fosse ultrapassado, as unidades da Federação deveriam retornar a ele reduzindo o percentual excedente à razão de um quinto por ano. Esse dispositivo das Disposições Transitórias nunca foi cumprido porque faltavam instrumentos e sanções.

Em 1995, foi promulgada a Lei Complementar nº. 82, introduzindo o conceito de receita corrente líquida e reduzindo o percentual das despesas com pessoal a 60% da mesma. A referida Lei, a qual ficou conhecida como "Lei Camata", estabelecia o prazo

máximo de três exercícios financeiros para as unidades da Federação se ajustarem, à razão de um terço por exercício. Deste modo, União, Estados e Municípios teriam até o final de 1998 para se ajustarem.

A partir de então, o que se observou foi um processo gradual de ajustamento na maioria dos Estados. Em 1995, eram vinte e três os que não atendiam ao limite e em 1998 foram dezesseis. Os níveis de desenquadramento também se alteraram. Enquanto em 1995 dezesseis estavam acima de 70%, em 1998 foram apenas nove.

O prazo estabelecido pela Lei Complementar nº. 82, no entanto, conferiu um caráter temporário à Lei, posto que se fazia referência apenas ao exercício em que a mesma fosse publicada, criando uma lacuna legal para o prazo de enquadramento aos limites que caberia a desajustes posteriores. Ressalte-se, ainda, que a Lei Complementar no. 82 não estabelecia sanções nem esclarecia as regras pelas quais as unidades da Federação deveriam buscar o enquadramento aos limites.

Essas lacunas vieram a ser preenchidas apenas em junho de 1998, com a aprovação da Emenda Constitucional no. 19, a quem, dentre outros avanços, coube definir, no seu artigo 21, que para o cumprimento dos limites no prazo fixado na lei complementar, as unidades da Federação deveriam reduzir em pelo menos 20% as despesas com cargos em comissão e funções de confiança e exonerar os servidores não estáveis. Caso tais medidas não fossem suficientes para assegurar o cumprimento da lei complementar, o servidor estável poderia perder o cargo, obedecendo-se neste caso as normas de lei federal. Um outro dispositivo inovador introduzido pela Emenda Constitucional no. 19 diz respeito à suspensão dos repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observassem os referidos limites. Esta é, sem dúvida, uma importante sanção, que deverá garantir a eficácia da Emenda Constitucional no. 19 e do previsto no artigo 169 da Constituição Federal.

A aplicação de sanções, contudo, somente se justifica quando possui a unidade da Federação condições efetivas de cumprimento dos dispositivos legais. Tais condições apenas poderiam ser estabelecidas a partir da regulamentação da Emenda Constitucional no. 19, notadamente no que se refere à lei federal determinando os critérios para demissão por excesso de quadros. No entanto, a menos de três meses do prazo terminal estabelecido pela Lei Complementar nº. 82, dificilmente teria sido possível contar com a aprovação da mencionada lei federal e adotar todas as providências administrativas necessárias ao seu cumprimento. Tal fato determinou que surgissem inúmeras pressões para prorrogação do prazo de ajuste, em grande parte legítimas.

A Lei Complementar n.º 96/99 veio substituir a versão anterior esclarecendo conceitos, cobrindo lacunas, e prorrogando o prazo para ajuste em dois anos. No que tange ao relacionamento entre os Poderes, estabelecia que “os Poderes Legislativo e Judiciário serão solidários no cumprimento dos limites”.

A Lei de Responsabilidade Fiscal consolidou os dispositivos da Reforma Administrativa e da Lei Camata, fixando limites máximos para as despesas de pessoal por Poder, como proporção da Receita corrente líquida de cada ente da federação. Estabelece sanções em caso de desenquadramento a qualquer tempo e uma regra permanente de 2 anos para retorno ao limite máximo. Tal iniciativa teve como propósito corrigir uma das mais sensíveis distorções na estrutura da despesa pública de diversos Estados e Municípios brasileiros, que é a elevada concentração de gastos seja no Poder Judiciário ou no Poder Legislativo.

3.3. Orçamento equilibrado ou equilíbrio fiscal ?

No Governo Federal, a política econômica fica a cargo dos dois ministérios econômicos: o Ministério da Fazenda - MF - e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP. No ponto de vista da elaboração do orçamento, a

distribuição de funções entre os dois ministérios tem revelado-se útil para impedir que aquele que prevê receitas (MF) seja o mesmo que aquele que fixa as despesas (MP). Além disso, a arrecadação de receitas e a execução financeira das despesas também são realizadas pelo MF.

A política de gastos governamentais, expressa no orçamento, tem início no Executivo. No Governo Federal, a elaboração da proposta orçamentária é inicialmente formulada nos diferentes órgãos da administração pública e enviada para análise e consolidação à Secretaria de Orçamento Federal - SOF, do MP. Tradicionalmente, os órgãos utilizam como base para seus pleitos a despesa orçada ou executada em exercícios anteriores mais uma margem de expansão justificada por aumentos de preços e crescimento econômico que ocasionariam necessidades adicionais de gasto. Essa lógica dos ministérios setoriais tende a reproduzir a alocação de recursos passada como % do PIB e é, portanto, incrementalista.

Na primeira seção, foram citados vários trabalhos, como por exemplo Weingast, Shepsle & Johnsen (1981), em que a expansão de gasto dos ministérios setoriais é explicada pelo fato de o poder dos respectivos ministros dentro do governo estar associado com o tamanho do orçamento que administram, à exceção do MF e MP, que são avaliados, principalmente, pela situação das finanças públicas. Neste sentido, Giambiagi (2000) chega a sugerir uma reforma orçamentária para conter o incrementalismo dos gastos da burocracia estatal, que denomina de “orçamento zero”.

Embora isto seja verdade, há que reconhecer-se que não se trata apenas de um jogo de poder. Aquele que pretende realizar um bom trabalho em sua pasta certamente necessitará de recursos e pressionará os demais para obtê-los, o que em nada contraria o sentido público pelo qual as despesas são realizadas, pois em todos os pleitos há sempre várias ações meritórias e desejáveis. Em um país em desenvolvimento, com expressivas necessidades sociais, isto é certamente mais

verdadeiro, ao ponto de que o desejável fora atender a quase todos os pleitos simultaneamente.

A restrição que se estabelece é a da consistência. O orçamento funciona sempre como uma conta de partidas dobradas: só poderão registrar-se despesas de um lado se, do outro, estiverem perfeitamente identificadas as fontes de financiamento. Se tomássemos como referência a falta de unidade no orçamento, que prevaleceu até 1986, poderíamos dizer que o orçamento único representa um avanço significativo. Contudo, equilíbrio orçamentário ainda não é sinônimo de equilíbrio fiscal. Isto porque é sempre possível aumentar as receitas de um lado, para fazer caber mais despesas em contrapartida.

Há várias maneiras de “aumentar” o espaço para realização de despesas. Aumento de impostos; endividamento e privatização são os mais usuais. Em todos esses casos, há equilíbrio no sentido orçamentário mas o equilíbrio fiscal numa seqüência de períodos é prejudicado. Assim, embora tais medidas possam ser recomendáveis como soluções de curto, não se justifica a manutenção de uma trajetória crescente de despesas com base nessas alternativas.

O aumento de impostos foi recorrentemente utilizado no Governo Federal. São exemplos recentes as medidas para aumentar a arrecadação que integraram os conjuntos de medidas de ajuste fiscal de 1997 e 1998. É bem verdade que, nesse caso, o objetivo maior era gerar um resultado primário capaz de estabilizar a dívida. Contudo, a carga tributária, elevada para cerca de 30% no final da década de 90, dificilmente poderá sofrer novas elevações no curto prazo. A privatização brasileira, por sua vez, considerada uma das maiores do mundo em termos de geração de recursos, não foi capaz de estabilizar sozinha a relação dívida/PIB, face à magnitude dos problemas fiscais, à elevada taxa de juros e às dificuldades adicionais geradas pelas crises internacionais do final da década de 90. O endividamento, outra alternativa

recorrentemente utilizada em todos os níveis da federação, criou espaço adicional para a geração de despesas através do aumento das receitas de operações de crédito, mas acabou sendo um dos responsáveis pela trajetória crescente da relação dívida/PIB.

O resultado fiscal – primário e nominal - produzido pelo orçamento a cada ano surge, portanto, como uma variável fundamental de ajuste das contas públicas, tanto no Governo Federal, como em estados e municípios. No caso do Governo Federal, no entanto, por ser este responsável pela política macroeconômica, torna-se também uma variável de ajuste. A política econômica empreendida pelo Governo Federal, para ser consistente, precisa estabelecer metas macroeconômicas compatíveis e instrumentos capazes de atingi-las. Isto significa que freqüentemente é preciso fazer escolhas, por exemplo, quanto aos níveis desejados de inflação, crescimento econômico e atendimento de necessidades sociais, bem como quanto ao resultado fiscal e à competitividade externa com eles compatíveis. A ausência ou insuficiência de equacionamento político faz com que sejam estabelecidas metas que não podem ser atingidas simultaneamente porque não há a necessária capacidade de financiamento. Então, as conseqüências, em geral, se colocam pelo lado do financiamento: ou níveis de inflação fora de controle, ou carga tributária considerada excessiva, ou relação dívida/PIB crescente, ou insuficiência de recursos fiscais para atender às necessidades sociais que caberiam ao Estado no modelo vigente, ou um misto dessas coisas.

No Governo Federal, a análise dos pleitos setoriais sujeita-se à necessidade de atingir determinado resultado primário. Essa análise, realizada na SOF, contempla o mérito de cada despesa e a adequação a limites setoriais, estabelecidos com base em uma previsão preliminar das receitas. Paralelamente, as previsões de receita são elaboradas pela Secretaria da Receita Federal, do MF, e discutidas por equipe de técnicos de ambos os ministérios – MF e MP. A base das previsões é a arrecadação do exercício anterior, indexada pelas expectativas de crescimento econômico, inflação,

taxa de juros e alterações de legislação. Os pleitos dos ministérios vão, então, sendo negociados e ajustados tendo em vista a previsão de receita e a exigência de resultado fiscal.

Elaborado o projeto de lei orçamentária, ele é então submetido ao Congresso Nacional. Na Comissão Mista de Orçamento, uma comissão mista (Câmara-Senado) permanente, é analisado o projeto de orçamentária. A Comissão prepara os pareceres que discutem o mérito e as condições de financiamento de todos os gastos públicos, excetuando despesas de custeio das estatais. Os parlamentares participam do processo orçamentário apresentando emendas. Depois que o projeto é votado, as emendas estão sujeitas a veto do Presidente. Só então a Lei do Orçamento Anual é publicada e retorna ao MP para ser implementada.

Nos estados e municípios, a estrutura organizacional diverge um pouco já que pode haver uma ou mais secretarias responsáveis pelas funções, tendo em vista que essa também é uma decisão autônoma de cada unidade. A natureza dos problemas, entretanto, é semelhante à do Governo Federal.

A LRF introduziu mudanças significativas no processo orçamentário. Antes, o resultado fiscal era proposto no orçamento, juntamente com a proposta de distribuição de despesas e a previsão de receitas. Após a LRF, a fixação desse resultado passa a ser exigida na LDO, que precede o orçamento.

As mudanças decorrentes dessa separação temporal são significativas. Primeiro, o resultado precisa fazer sentido dentro de um contexto de planejamento numa seqüência de períodos. No caso do Governo Federal, isso permite uma melhor coordenação de política econômica. Nos demais entes, permite ao menos o ajuste das contas públicas. Segundo, nem o Executivo nem o Legislativo podem alterar o resultado para fazer caber maior volume de despesas. Terceiro, passa a haver transparência quanto às políticas que estão sendo adotadas, em especial no que tange

ao nível de endividamento.

3.4. Aderência entre orçamento e execução financeira e orçamentária

Um fator que pode dificultar o ajuste das contas públicas é o irrealismo do orçamento motivado, principalmente, por razões políticas, tanto no Executivo como no Legislativo. As previsões de inflação e taxa de crescimento do PIB que norteiam as estimativas de receita são, em geral, bastante otimistas, por um lado porque a superestimação de receitas permite elevar as despesas e, por outro lado, porque a divulgação de previsões pelo governo costuma ser considerada pelo mercado como um teto para esses indicadores.

Ainda na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária, pode ocorrer subestimação das despesas, especialmente aquelas que não podem ser evitadas, como as despesas com pessoal e benefícios previdenciários.

No Legislativo, o processo de superestimação de receitas se repete através de alterações nos parâmetros econômicos ou em outros fatores que afetam as previsões.

Se a elaboração orçamentária apresenta tais deficiências, mais tarde, os parâmetros inicialmente utilizados nas previsões não se verificam na prática e as metas de superávit primário contidas no Orçamento demonstram ser inviáveis. Mudanças conjunturais - crises externas, por exemplo- também podem surtir o mesmo efeito. O fato é que, sempre que a execução orçamentária e financeira projetada para o exercício indicar que as metas não serão cumpridas, para permitir que as metas sejam atingidas, deve ser realizado corte nos gastos.

Antes da LRF, esse corte conhecido como contingenciamento era discricionário no âmbito do Executivo mas não atingia os Poderes. seja no Projeto de Lei do Orçamento, seja no seu contingenciamento. Após a LRF, a regra de corte deverá ser aquela que constar da LDO, podendo o corte ser linear ou estabelecer percentuais diferenciados para custeio e investimento ou proteção às áreas sociais, por exemplo.

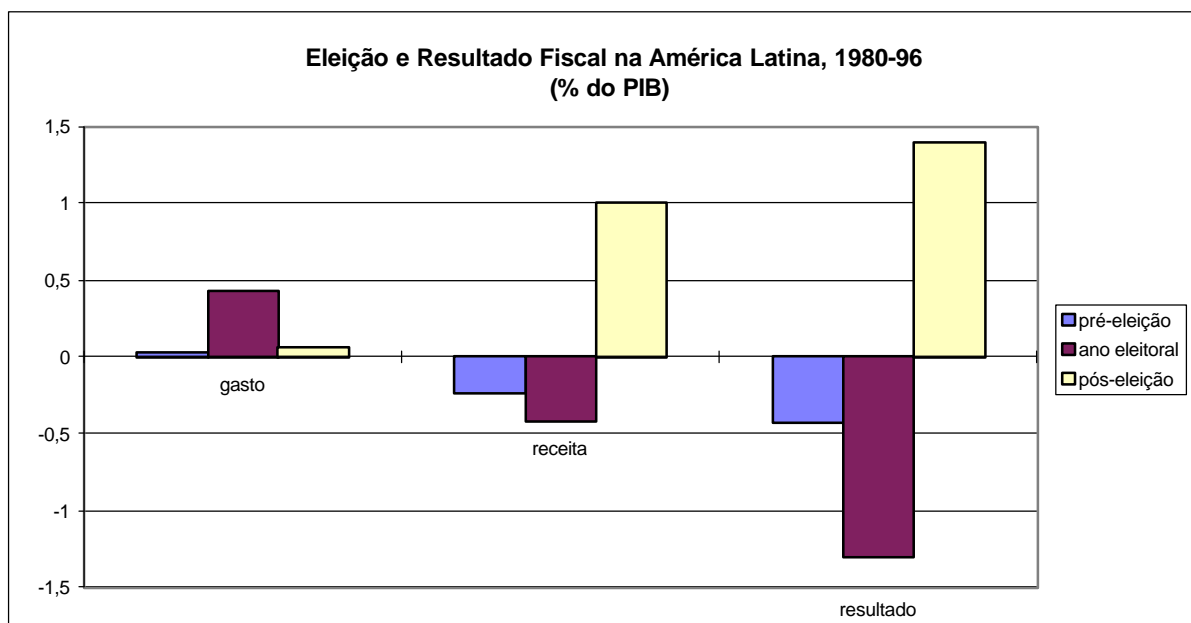
O corte linear tende a prejudicar projetos de algumas áreas ou a ser insuficiente para conter desperdícios em outras, além de ter o efeito perverso de premiar aqueles que não promoveram o ajuste fiscal na sua esfera de atuação.

A sugestão de cortes caso a caso, por outro lado, exigiria um conhecimento aprofundado da composição de receitas e despesas de cada órgão e do espaço para implementação de políticas setoriais e medidas gerenciais/administrativas, acompanhadas de normativos infra-constitucionais, capazes de auxiliar no ajustamento fiscal. Contudo, além da implementação ser difícil tecnicamente, por exigir conhecimento específico das várias áreas, está sempre sujeita a contestação pelos seus gestores.

3.5. Atenuantes do ciclo político

Olson (1982) e Buchanan (1997) defendem que a manipulação do orçamento visa tão somente atender a fins eleitorais. Schumpeter (1942) também destaca que a democracia representativa desvia-se do chamado “interesse público” devido à ação dos grupos de pressão e dos políticos que agem de acordo com fins privados. De fato, as dificuldades de estabelecer disciplina fiscal parecem ser maiores em períodos eleitorais, como mostra o gráfico a seguir.

Gráfico 1



Fonte: INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK (1997).

Obs. resultado (+) superávit e (-) déficit

O principal problema, contudo, reside no fato de que na fase pré-eleitoral, o poder público tende a adotar um indicador muito otimista da sua capacidade de pagamento a longo prazo e, no futuro, nem sempre é possível reduzir gastos com a mesma facilidade. Pierson (1996, p. 178-179) afirma ser difícil desfazer o "welfare state" porque o seu fim causa um grande descontentamento a segmentos da população, o que se traduz em pressões para que os políticos mantenham as transferências a empresas e indivíduos: "(...) that frontal assaults on the welfare state carry tremendous electoral risks.(...). The welfare state remains the most resilient aspect of the postwar political economy".

Reconhecendo que o processo político tende a enfatizar decisões que geram resultados rápidos em detrimento da estabilidade, a LRF introduziu várias regras de final de mandato. No que se refere às despesas de pessoal, nos Poderes Legislativo e Executivo, nos seis meses que antecedem o término da legislatura ou do mandato do Chefe do Poder Executivo, nenhum ato que provoque aumento de gastos poderá ser editado e, se for excedido o limite ou descumprido o compromisso de redução quadrimestral do excesso, aplicam-se as penalidades de suspensão de transferências

voluntárias, obtenção de garantias e contratação de operações de crédito, exceto para refinanciamento da dívida e redução das despesas com pessoal.

As operações de crédito por antecipação de receitas (ARO) são proibidas no último ano do mandato do Chefe do Poder Executivo (em anos normais a data limite é 10 de dezembro). E, ainda, nos dos últimos quadrimestres do último ano da legislatura e do mandato do Chefe do Poder Executivo, não poderá ser assumida obrigação cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício, a menos que haja igual ou superior disponibilidade de caixa.

4. UMA ANÁLISE DOS PROBLEMAS REMANESCENTES: UMA PAUTA PARA REFORMAS

Não obstante os esforços para inserir no processo orçamentário instrumentos que assegurassem a disciplina fiscal, a lógica orçamentária continuou a apresentar alguns problemas.

4.1. A rigidez do gasto público

Um dos maiores problemas para a programação da despesa orçamentária é a existência de vinculações que criam automatismo de gastos, petrificam prioridades passadas para o futuro e enfraquecem o incentivo para que haja eficiência no gasto. Holanda (1993,p.6) fornece uma explicação para o surgimento e o crescimento de vinculações orçamentárias: “o processo de desenvolvimento implica a ampliação de programas de previdência e assistência social, além de compromissos com os subsídios e incentivos em benefício de regiões deprimidas, setores desprotegidos e classes sociais menos favorecidas. Dessa forma, a demanda orçamentária vai assumindo, progressivamente, a forma de benefícios legais para pessoas ou empresas com direito de receber pagamentos do governo. Inicialmente, os custos desses benefícios serão relativamente pequenos (especialmente no caso da previdência), mas com o passar do tempo, transformar-se-ão em parcelas do crescimento. Isto significa

que uma proporção cada vez maior das receitas do governo assume a forma de receitas vinculadas, diretamente comprometidas com o financiamento de gastos específicos, o que atribui grande rigidez ao processo orçamentário e limita a capacidade discricionária do governo para distribuir os seus gastos.”

A Constituição Federal de 1988 aumentou enormemente o grau de vinculação da receita. A parcela da arrecadação de impostos que deve obrigatoriamente ser gasta com educação foi elevada de 13% para 18%. As principais contribuições sociais - Cofins e contribuição social sobre o lucro líquido - ao custeio de itens de despesas definidas legalmente como seguridade social foi vinculada em 100%. A totalidade da receita do PIS/Pasep foi também vinculada, sendo 60% destinada ao FAT para seguro-desemprego e 40% alocado no financiamento de programas de desenvolvimento econômico através do BNDES. Na educação básica, há a vinculação do salário-educação⁶, um imposto federal com alíquota de 2,5% que incide sobre a folha de salário. Além disso, percentuais da receita de loterias federais e de *royalties* decorrentes da exploração de petróleo e de gás natural financiam a educação pública e privada.

Além das despesas vinculadas, há pelo menos três itens importantes - despesas com folha de pessoal, benefícios da Previdência, transferências a Estados e Municípios e Regiões – que só podem ser reduzidos com a concordância do Congresso, através da aprovação de Reformas Constitucionais, podendo ser consideradas despesas rígidas. Há também o pagamento de juros que representa uma obrigação contraída no passado. Assim, o governo que certamente gostaria de perseguir uma qualidade maior nas despesas públicas reduzindo custos administrativos e aumentando investimentos e

⁶ A receita com o salário educação deve ser gasta com educação primária. Cabe observar que dois terços retornam ao estado o imposto foi coletado e um terço é retido pelo governo federal para distribuição entre estados e municípios. Relativamente este imposto, é admitido que empresas o retenham para manter suas próprias escolas ou para reembolsar despesas com educação de seus empregados.

gastos sociais, com freqüência, precisa limitar algumas despesas para encontrar espaço para esses itens rígidos.

Pode-se subdividir os gastos do Tesouro em quatro grandes itens: pessoal e encargos sociais, liberações vinculadas, encargos financeiros e outros custeios e investimento. Em 1995, os três primeiros grupos de despesas consumiram cerca de 80% das disponibilidades de caixa. Esse problema, contudo, não é tipicamente brasileiro pois aflige a maior parte dos países da OCDE. Na Austrália, por exemplo, mais de 80% do gasto em 1993/94 dizia respeito a gastos rígidos, ver Allan (1994).

No curto prazo, tanto a estrutura tributária como as despesas são rígidas. As receitas do governo no Brasil consistem basicamente de tributos, cujo nível é determinado por dois fatores: o crescimento econômico e a estrutura tributária. O primeiro fator constitui, por si só, uma meta de política fiscal e precisa ser atingido em consistência com outros objetivos macroeconômicos, tais como inflação baixa e contas externas saudáveis. Como quaisquer mudanças devem ser propostas ao Congresso no ano anterior, a estrutura tributária, que inclui alíquotas e bases de incidência, é legalmente estabelecida com um ano de antecedência, exigindo que a análise seja realizada num horizonte de médio prazo. Além disso, as mudanças devem considerar os efeitos da tributação sobre a distribuição de renda, assim como a perspectiva de aumentar a arrecadação de impostos num mundo que passa por mudanças estruturais como a expansão do mercado informal de trabalho.

O mais grave é que cria um quadro trágico de fragmentação fiscal é o fato de que se, por um lado, as despesas são rígidas, destinadas principalmente a pagamento de salários de funcionalismo público e de benefícios previdenciários, por outro, as receitas dependem de uma base tributária relativamente instável, sensível às variações de conjuntura. Nos períodos de crescimento, a pressão sobre o emprego público pode diminuir, mas os encargos com programas previdenciários e de uma administração

inchada continuam onerosos. Quando há desaceleração do crescimento econômico, a situação se agrava com o volume de receita do governo sendo reduzido, enquanto os encargos com pessoal se mantêm, dificultando a retomada do crescimento com base na realização de investimentos.

Holanda (1993,p.8) faz o seguinte comentário a respeito: “As interrupções periódicas do processo de crescimento afetam a base tributária, mas não reduzem antigos compromissos e novas demandas sociais, o que leva ao financiamento dos gastos por déficits orçamentários. Isso, por sua vez, implica custos futuros mais elevados para o serviço da dívida pública. O descompasso entre o crescimento instável ou insuficiente de receitas, de um lado, e uma constante e irreversível pressão de demandas sociais, de outro geram a crise fiscal”.

Para permitir o gerenciamento da situação fiscal, o Governo tem sido obrigado a recorrer a instrumentos provisórios como o Fundo de Estabilização Fiscal – FEF para reduzir a rigidez provocada pela excessiva vinculação de receitas e permitir o financiamento de despesas incomprimíveis, sem necessidade de endividamento adicional da União. Esta, contudo, não parece ser uma solução definitiva.

Um outro conflito refere-se à aprovação da Lei orçamentária. Pela Constituição de 1946, a rejeição pelo Legislativo do projeto de Lei orçamentária do Executivo implicava repetir o orçamento do ano anterior em valores nominais. A Constituição de 1967 instituiu o decurso de prazo. Assim, no texto final da Constituição de 1988, a questão ficou em aberto, o que ocasiona freqüentes atrasos na aprovação do Orçamento. A solução operacional passou a ser o regime de avos, excetuadas as despesas com dívida, anulando durante o período de sua aplicação as prioridades definidas no Orçamento.

4.2. A qualidade do gasto público

Na literatura, diz-se que há qualidade no gasto público quando é grande o percentual das despesas voltado para gastos sociais e infra-estrutura, fazendo com que os investimentos públicos proporcionem retornos elevados quando comparados aos níveis internacionais. A nova teoria de crescimento, que tem vindo sendo desenvolvida nos últimos anos trata dos fatores que podem produzir incrementos na taxa de crescimento de longo prazo. Muita atenção vem sendo dispensada ao estudo à forma pela qual as políticas governamentais afetam a taxa de acumulação de capital humano. Knight, Loayza & Villanueva (1993), por exemplo, tendem a confirmar o papel positivo que o capital humano desempenha no crescimento econômico. Segundo Galbraith (1982,p.14), tal aspecto não passou despercebido ao empresariado americano: “Periodicamente, os líderes empresariais norte-americanos são tomados pela idéia de que a sobrevivência do sistema depende de uma educação muito melhor”.

As despesas com educação são, em geral apontadas como exemplo ilustrativo dessa qualidade desejável em virtude de sua elevada externalidade. Para Nicol (1997,p.55), o sistema educacional, teria sido um dos fatores a explicar a diferenciação no processo de industrialização: “Os países mais atrasados educacionalmente tiveram industrializações lentas, muitas vezes interrompidas ou mesmo industrializações parciais. Este foi o caso da Itália e da Rússia, entre outros”. Landes (1998) sustenta que a educação geral e/ou técnica explica o desenvolvimento econômico e cita, como exemplo, a Dinamarca que a cem anos atrás era um país pobre, enquanto Inglaterra, França, Países Baixos eram países ricos, e hoje, apresenta um desenvolvimento comparável ao daqueles países.

Uma possível explicação para o fato de que nem todos os países seguem essa prescrição é a baixa rentabilidade do investimento em educação a curto prazo.

Os estudos mais recentes sobre despesa pública tem concentrado-se nos objetivos das políticas e na adequação da composição da despesa para a consecução de tais objetivos.

Se a busca é pela equidade na distribuição de renda, cabe ao sistema educacional público realizar gastos proporcionalmente maiores nos setores mais pobres. Segundo Plank & Verhine (1993, p.467), a consecução deste objetivo no Brasil tem sido dificultada pela interferência de fatores políticos: “os ministros de Educação tendem a desviar recursos para seus estados de origem, enquanto que membros do Congresso Nacional tendem a distribuir bolsas de estudos e “projetos especiais” para seus redutos eleitorais. (...) A intervenção política na administração e financiamento do sistema de educação reduz a qualidade do ensino e aumenta o seu custo”. Os autores acrescentam que a inoperância decorre da complexidade excessiva do sistema de financiamento, da falta de regras e procedimentos efetivos para monitorar e avaliar a distribuição e uso dos fundos públicos. Deste modo, sequer são cumpridas as exigências de que as autoridades públicas gastem 50% de seus gastos com educação no ensino básico.

Em contraste, Gonzalés (1993) informa que o Peru conseguiu realizar expressiva expansão em seu nível educacional nos últimos quarenta anos. Neste período verificou-se uma maior expansão do setor privado no nível superior, enquanto a atuação do governo manteve-se estável na educação do setor primário (entre 86 e 88%) cresceu expressivamente com o nível secundário.

Com o acompanhamento do orçamento poderíamos identificar os motivos do país gastar na área social cerca de 80 a 100 bilhões de dólares por ano, o que seria mais elevado do que é gasto em países de desenvolvimento de renda média, e apresentar indicadores de bem estar social no Brasil inferiores aos daqueles países. De acordo com o Banco Mundial (1992, p.11) o gasto com educação é baixo no Brasil: “In 1980

the average country Latin America allocated 25.6 percent of public education spending to secondary education, while Brazil allocated only 8.4 percent secondary education. De acordo com o Banco Mundial (1994a), em média os adultos brasileiros tem apenas 2/3 do nível educacional prevalecente na Argentina, Colômbia e Venezuela.

O Banco Mundial (1992) recomenda que o governo estimule o ensino fundamental com recurso do ensino superior, que é caro⁷ e pouco produtivo, enquanto que o primeiro pode contribuir eficazmente para o aumento das taxas de crescimento do país. De acordo com Banco Mundial o gasto com o aluno da educação primária é de \$250 por aluno, ¼ do que cobra o setor privado enquanto a despesa pública gasta \$ 6.000 por estudante, o dobro do custo das melhores universidades privadas. O banco sugere ainda a criação de um fundo competitivo de dotações para recompensar o bom desempenho dos estados que conseguirem melhorar a qualidade do ensino e aumentar o número de alunos.

Municípios que conseguirem colocar novos estudantes no sistema de ensino receberão verba adicional em 98. MEC vai pagar R\$ 126 por aluno novo. O objetivo é estimular a introdução na rede educacional dos 2,7 milhões de crianças de 7 a 14 anos de idade que estão fora da escola. Os recursos adicionais fazem parte das estratégias do programa "Toda Criança na Escola". Para o ano que vem, pelo Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, cada rede de ensino municipal ou estadual terá de investir no mínimo R\$ 315 por aluno no 1º grau. O fundo é formado por 15% da arrecadação de Estados e municípios e seu valor total no país deve ser de R\$ 15 bilhões em 98. Do dinheiro do fundo, 60% se destinam a salários de professores e 40%, a investimentos no sistema educacional de 1º grau. A distribuição do dinheiro do fundo será feita com base no número de matrículas no 1º grau realizada no ano anterior. Por exemplo, se um

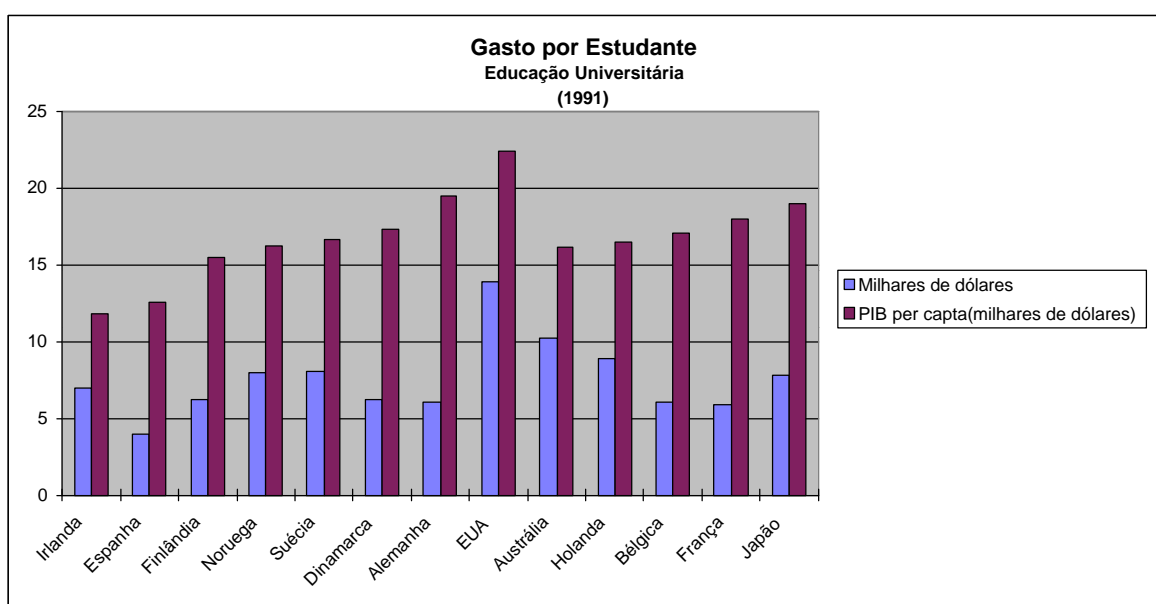
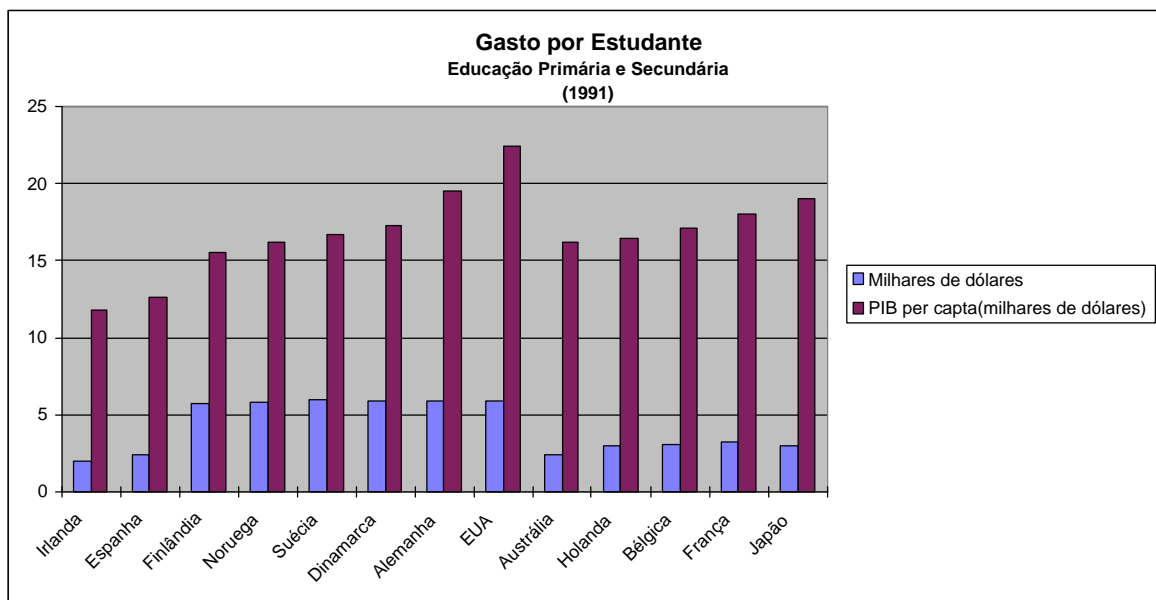
município teve este ano mil crianças matriculadas no 1º grau, em 98 ele deverá investir no mínimo R\$ 315 mil pelo fundo. Se no início de 98 ele conseguir matricular 1.500 crianças, ou seja, trazer para o sistema 500 alunos novos, o MEC dará um recurso adicional (de R\$ 126 por aluno a mais). O orçamento do programa é de R\$ 294 milhões em 98. "Como um aluno em 98 vai custar no mínimo R\$ 315 e 60% é para o salário do professor, o custo adicional de agregar esse aluno corresponde aos 40% restantes, ou seja, R\$ 126",

O orçamento federal para ciência e tecnologia, por meio do ministério da área, é de cerca de R\$ 2,4 bilhões _0,3% do PIB e 1% dos gastos do governo. Várias múltis da área farmacêutica têm, cada uma, um orçamento em dólares equivalente ao do Brasil. Atingir 3% do PIB, como nos países avançados, fundamental para acelerar nosso desenvolvimento socioeconômico, é pouco provável na atual conjuntura.

Nos EUA (Folha, 5/10/97) o governo sustenta 60% da pesquisa básica, realizada principalmente pelas universidades. O restante é financiado pela indústria, com boa parte também feita pelas universidades. Desde os anos 80, recursos privados respondem por dois terços do financiamento de pesquisas, mas universidades, institutos do governo e organizações sem fins lucrativos representam mais de 70% das patentes.

Na Educação, o governo precisa elevar a escolaridade média que no Brasil é de cerca de 5 anos frente a 8 anos da Argentina e 9 no Chile. Em vista disto, o governo criou o Fundo Nacional de Desenvolvimento de Educação e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Com esses mecanismos, os estados e municípios estão obrigados a destinarem 15% da

⁷ Na universidade pública existe a relação aluno-professor é de 9/1 e a relação de estudante funcionário é ¼, de acordo com o Banco Mundial (1993).



Fonte, Statistical Yearbook of Finland; OECD, Education at a Glance, 1993.

arrecadação para o ensino fundamental, com 60% do total dirigidos para o pagamento de professores.

De acordo com o Banco Mundial (1994), no Brasil o atendimento do setor de saúde é pior executado do que o de outros países em desenvolvimento com renda per capita semelhante. Ainda de acordo com o Banco Mundial (1995, ix): “Em 1990, o Brasil gastou aproximadamente 4,8 por cento do PIB em assistência médica, o que representa um patamar inferior ao de outros países de renda média na região com níveis semelhantes de renda per capita, tais como o México, Uruguai (6%) e Panamá

(8%), e de países industrializados como o Canadá (5%) e Grã-Bretanha. Segundo o Banco Mundial (1995:ix), o gasto com saúde no Brasil não seria eficiente e um dos problemas da assistência médica no Brasil⁸ se deve ao fato de que se estendeu os serviços para aqueles que não contribuem com a previdência sem expandir a fonte de receita: “A cobertura mais abrangente modificou o significado de gasto per capita. Como uma parcela maior da população passou a ter acesso à assistência financiada por recursos federais, o gasto por paciente aumentou menos do que a despesa per capita. Em 1990, o gasto per capita diminuiu, quase equiparando-se ao nível de 1980, embora a despesa total, em termos de proporção do PIB, tenha sido consideravelmente superior aos níveis que vigoraram antes de 1987”. A extensão do atendimento a um maior público sem a cobrança de tarifas ou de uma taxa para fazer jus ao programa pode ser problemática pois está se ofertando por um bem desacompanhado de preço, o que amplia muito a sua. Este problema tende a ser agravado pelo fato do serviço ser prestado pela iniciativa privada e financiada pelo setor público. Na maioria dos países em desenvolvimento a assistência médica é feita pela rede pública hospitalar. Segundo Dowbor (1994), com base em estudo do Banco Mundial, o menor resultado dos gastos brasileiro na área social se deveria ao fato de que cerca de 80% dos gastos em saúde estariam situados na área da saúde curativa, o que é não seria recomendável. A prioridade teria que se dada a saúde preventiva, à educação básica. Para corrigir este problema, foi previsto na Constituição de 1988, a municipalização da saúde e uma maior ênfase na assistência médica voltada para a prevenção. A priorização da prevenção será feita com o emprego de Agentes Comunitários e com o projeto Saúde de Família, o qual leva os médicos visitando os pacientes em casa. Estima-se ser possível reduzir em 50% o número de internações hospitalares.

⁸ O sucesso do governo em controlar a eficiência do sistema de saúde é um dos indicadores que o World Competitiveness Report

A importância do gasto de saúde é ressaltada pelo FMI (1996) para quem o maior gasto em saúde, quando bem alocado, enseja o aumento da produtividade do setor privado. Tal crença também é a de Kochhar (1991, p.103)

O Banco Mundial sugere que o consumidor pague parte dos serviços que utiliza. O Banco Mundial sugere também que se desenvolva e implemente uma fórmula a fim de transferir recursos federais para os estados, tanto para a saúde pública como para a assistência clínica (seguro saúde social), que melhore a equidade nos gastos governamentais com saúde.

O Ministério da Saúde é instituição grande e frágil. São 170.000 funcionários ativos e uma folha salarial anual de US\$ 4,5 bilhões (isso significa 1,7 vezes o gasto agregado de Estados e Municípios em 1993) ainda que grande parte esteja trabalhando em Estados e Municípios, resta um quadro de gigantismo comparado aos 100 funcionários da Noruega e os 3000 do Canadá.

É preciso definir as competências do Ministério da Saúde e discutir, nos marcos do federalismo, qual o quadro de pessoal que o Ministério necessita, colocando todos os funcionários no exercício de funções típicas de Estados e Municípios em um quadro em extinção.

O Banco Mundial (1994b,1997)informa que a situação das rodovias brasileiras não é satisfatória e sugere a sua privatização e a desregulação do sistema. O Banco Mundial (1997) estima que as despesas com transportes encarecem em US\$1,2 bilhões/ano e US\$ 2bilhões/ano o custo do comércio doméstico e que estas sejam mais elevadas no Brasil do que em outros países do MERCOSUL. Este fato prejudicaria uma maior inserção da economia brasileira no mercado internacional e obstaculiza o processo de desenvolvimento do país na medida em que reduz a atratividade por novos investimentos produtivos estrangeiros.

utiliza para estabelecer ranking de performance de gerenciamento do orçamento para países.

Comparação Internacional de Infraestrutura de Transporte									
	Km de rod. por '000 capta	Km de rod. por tkm2 de terra	Km de rod. por PIB \$USM	Km de ferrov. por '000 capita	Km de ferrov. por tkm2 de terra	Km de ferrov. por PIB \$USM	Km de rios naveg. por '000 capta	km de rios por tkm2 de terra	Km de água por PIB \$USM
Brasil	0,72	13,50	0,21	0,17	3,17	0,05	0,31	5,87	0,09
Argentina	1,13	13,11	0,13	1,01	12,31	0,12	0,33	3,98	0,04
México	0,59	23,35	0,12	0,23	10,44	0,05	0,03	1,48	0,01
Canadá	4,90	17,76	0,33	3,07	8,98	0,17	0,10	0,30	0,01

Fonte: Banco Mundial 1997.

De acordo com o documento do Banco Mundial, o país deveria dar maior ênfase a transporte multimodal que incentiva o maior uso de ferrovia e hidrovias vis a vis a rodovia. cabotagem em detrimento do transporte rodoviário para aproveitar cerca de 27.000 km de vias navegáveis interiores.

Outra inovação da Constituição de 1988 diz respeito à Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO -, a ser encaminhada pelo Executivo ao Legislativo quatro meses e meio antes do envio do projeto de orçamentos. A LDO deveria representar o principal instrumento de integração entre os Poderes Executivo e Legislativo em matéria de política fiscal, definindo as metas e prioridades do Plano Plurianual para o exercício subsequente e fixando os principais parâmetros para orientar a elaboração orçamentária. O planejamento dos investimentos públicos é realizado através do Plano Plurianual, o qual contém diretrizes e metas de despesas de capital, não apenas no que se refere aos investimentos, mas também às despesas de custeio deles decorrentes.

Do ponto de vista formal, a Constituição de 1988 também criou várias facilidades para integrar o orçamento público no quadro geral da programação financeira das políticas de estabilização. A primeira delas refere-se à ampliação da possibilidade de fiscalização do gasto público, mediante a ação da Comissão Mista de Orçamento e de outras comissões setoriais (Saúde, Educação, Ciência e Tecnologia, etc.) e graças ao fortalecimento dos Tribunais de Contas, órgãos auxiliares do Legislativo. A Constituição fixa ainda que os Tribunais de Contas estabelecerão o montante das multas e que suas decisões de que resultam imputação de débito ou multa terão eficácia de títulos executivos, permitindo, além disso, mais agilidade para a sustação de despesas,

inclusive subsídios não previstos no Orçamento. Paralelamente, a Constituição não limita, como antes, a ação dos referidos tribunais ao sistema de controle posterior, que significa confinar a prática da fiscalização aos fatos consumados, mas também abre alternativa para a realização de controles prévios e concomitantes, além dos posteriores, prevendo, ainda, sanções mais efetivas.

A burocracia também é responsável por elevados gastos administrativos. Diferentes ministérios com igual estrutura desembolsam distintos volumes de despesa. Uma forma velada de a burocracia elevar os seus gastos era chamar uma mesma atividade com um nome diferente no ano seguinte para dificultar acompanhamento e controle dos gastos. Durante muito tempo parte do gasto com pessoal esteve incluso em despesa corrente e não em pessoal e encargos. Há o exemplo ainda do submarino que a Marinha construiu mas que não se conseguia ver elementos no orçamento que permitissem constatar a sua construção⁹. Tal acompanhamento ainda é dificultado pois não se consegue estabelecer uma série histórica porque órgãos ora faziam partes de um ministério ora parte de outros, como é o caso do INCRA que em certos governos fez parte do Ministério da Agricultura para em seguida ser Ministério e depois ser subordinado a Presidência da República. Também porque quando não havia impedimento legal da STN realizar o contingenciamento da despesa na “boca do caixa”, os gastos em sua maioria eram liberados ao final do ano. No entanto, a deflação da despesa do governo central inapropriadamente pelo IGP-DI médio criava uma distorção no valor real da despesa. Há outros motivos, como o de modificar funções periodicamente, por exemplo, gasto com hospital universitário até 1996 era considerado gasto de educação para em 1997 ser enquadrado como saúde. Um outro exemplo, refere-se a hospital militar que até 1996 era considerado gasto de saúde para em 1997 ser considerado gasto com a defesa nacional, entre outros. Um outro

problema refere-se a deflação indevida da despesa de todos os meses de 1994 por 2700, quando deveria mês a mês ser deflacionado pela URV. Em vista disto, analisaremos, apenas, dados a partir de 1995.

A eficiência do gasto público no Brasil é reduzida por diversas razões mas, especialmente, porque inexistem critérios adequados para o direcionamento de recursos. Não obstante o evidente esforço governamental, constatado nos gráficos a seguir, ainda é pequena a parcela do gasto público voltado para infra-estrutura e gastos sociais.

Há uma restrição de recursos frente a uma demanda crescente por investimentos na área social e de infra-estrutura e um percentual expressivo da receita pública voltado para o pagamento da despesa crescente com juros.

No que se refere à questão agrária, por exemplo, em 1996, foram assentadas mais de 62.000 famílias (em média, 5.000 por mês).

Para assegurar a sustentação e/ou até mesmo expansão dos recursos do Ministério da Saúde, tem-se optado pela vinculação de receitas da CPMF. No entanto, como se viu no capítulo anterior, sabe-se que vinculações tendem a reproduzir prioridades passadas, o que pode reduzir a eficiência do gasto público. Assim, como alternativa à pré-fixação de valores nominais a serem aplicados no setor, poder-se-ia prever a revisão da vinculação a cada 4 anos.

Além dos poucos recursos destinados a saúde ainda há o fato de que há descontrole no gasto com saúde que tem um atendimento privado porém com financiamento público e ênfase ao tratamento curativo em detrimento do preventivo.

Maristela Mendes, diretora executiva da Fundação Educacional do Distrito Federal, apresenta esclarecedor depoimento, ver Correio Brasiliense de 7/4/99: "Só em

⁹ Atualmente a Secretaria de Orçamento dispõe de mecanismo que impede tal prática. Caso o órgão mude a denominação de uma atividade deve apresentar as razões no SIDOR.

Planaltina, temos 1,4 mil alunos de 5ª e 6ª série analfabetos e sem noção das quatro operações de matemática".

No entanto, como adverte o Banco Mundial (1994), os gastos públicos na América Latina são marcados por elevados índices de desperdícios e baixos retornos relativamente aos implementados pelos países desenvolvidos. O Banco estima que os investimentos públicos em infra-estrutura e gastos sociais na América Latina sejam 40% mais caros do que os investimentos nestas áreas em países desenvolvidos. O Banco destaca ainda o pequeno retorno dos investimentos públicos sociais, tendo em vista que o volume de gastos, equivalente ao de outros países da América Latina, não se reflete em melhor atendimento à população.

A qualidade do gasto público é importante porque eleva a produtividade da economia e, conseqüentemente, a taxa de crescimento. De fato houve uma controvérsia entre keynesianos e monetaristas sobre a eficiência da política fiscal no longo prazo. No entanto, atualmente, parece que a maior parte dos economistas crê na sua eficiência desde que seja acompanhada por uma elevação da qualidade do gasto público. Johnson (1984) destaca que desde o início dos anos 80 diversos autores, mesmo embasados na teoria neoclássica, reconhecem ser possível que a política industrial possa promover a produtividade e competitividade de setores industriais. Segundo o autor, poderia ainda alcançar uma maior eficiência da política industrial se esta estiver articulada com as políticas macroeconômicas, científica e tecnológica. Martner (1998,p.74) a esse respeito afirma: "La política fiscal influye sobre el crecimiento de largo plazo (...) através de lo que podría denominarse la calidad de las políticas públicas." Easterly & Rebelo (1993) encontraram uma forte relação entre inversão pública e crescimento, especialmente os setores de transportes e comunicações. Para o caso brasileiro, Cruz & Teixeira encontraram uma correlação positiva entre o investimento público e o privado no longo prazo no período 1947-90.

Para o Banco Mundial (1994) o aumento do gasto em investimento em infra-estrutura teria sido responsável pelo aumento da produtividade nos países em desenvolvimento ocorrido nas últimas décadas. Assim, o Banco Mundial (1997) introduziu nas regressões múltiplas uma medida do de “bom governo” para medir a qualidade das políticas públicas. Também de acordo com Summers & Helston (1991) a infra-estrutura pode elevar a produtividade e reduzir o custo de produção. Para esses autores, o crescimento da infra-estrutura acompanha o aumento do produto. A elevação de 1% do estoque de infra-estrutura está relacionado ao crescimento de 1% do produto.

O aumento da qualidade do gasto público eleva a produtividade da economia. Isto porque, os gastos sociais podem aumentar a produtividade do trabalhador na medida em que permitem que o trabalhador substitua o tempo dispendido com a busca de água e com doenças devido a precariedade do sistema sanitário ou atendimento médico insuficiente por mais trabalho. Além disso, há um aumento da produtividade dos investimentos privados, conforme apontado por Ferreira (1996, p.23): “O capital em infra-estrutura afeta o retorno dos insumos privados e desta forma estimula investimento e trabalho.(...) Para uma dada quantidade de fatores privados, melhores estradas, energia e comunicação abundante e barata elevam o produto final e conseqüentemente implicam maior produtividade dos fatores privados e reduzem o custo por unidade de insumo”.

A qualidade do investimento público é conseguida investindo-se nas áreas que proporcionam economias externas como na saúde, nos transportes e educação, conforme previsto em Rezende & Dain (1985) ou em infra-estrutura como crê Ferreira (1994). Barro (1990) afirma que o gasto com educação torna mais produtivo a mão de obra aumentando a taxa de acumulação do capital humano e, conseqüentemente, o crescimento econômico. No entanto, precisaria-se ainda que tais investimentos fossem acompanhados e avaliados para evitar desperdícios e elevar a sua produtividade,

conforme previsto em Dornbush (1985) e no Banco Mundial(1994, p.1) que afirma: “On average, 40 percent of the power-generating capacity in developing countries is unavailable for production, twice the rate in best-performing power sectors in low-, middle-, and high-income countries. Half the labor in African and Latin American railways is estimated to be redundant. And in Africa and elsewhere, costly investments in road construction have been wasted lack of maintenance”. Reconhece-se a necessidade de discutir a qualidade do gasto. Não se trata só de gastar. Gastar mais, não é bom, precisa-se gastar bem em todas as áreas, isso inclui educação, saúde e infra-estrutura. Resumindo, os investimentos nas áreas sociais podem aumentar a produtividade do trabalhador; os gastos em infra-estrutura aumentam a produtividade dos investimentos privados. necessita-se que tais investimentos sejam acompanhados e avaliados para evitar desperdícios e elevar a sua produtividade.

O déficit público mina a qualidade do gasto público porque encarece a dívida pública e impõe a captação de recursos caros, retirando recursos de investimentos produtivos. A disciplina fiscal contribui para a qualidade do gasto público. Vultosos déficits implicam em despesas crescentes com juros.

Um exemplo bem sucedido da implementação de melhoria do gasto público vem sendo realizado pelo governo Canadense que determinou para o ano 2000 a realização de um superávit nominal de US\$ 3 bilhões de dólares destinados ao abatimento de dívida pública. Ao mesmo tempo em que o governo vem aumentando os gastos com áreas prioritárias como saúde e educação, ver FMI (2000). O grande esforço de consolidação fiscal em todos os níveis de governo reduziu a taxa de crescimento da taxa de dívida governamental sobre PIB. Nos últimos 6 anos passados, houve mudança dramática na situação fiscal do governo federal, a qual passou de um déficit de cerca de $5\frac{3}{4}\%$ do PIB para um superávit de $\frac{1}{4}\%$ em 1998/99.

A evolução do gasto com OCC excluindo vinculações entre 1995 e 1998, a preços de 1998, e as taxas de crescimento entre esses anos mostram, como apresentado na Tabela 2, que o aumento de OCC tem sido basicamente puxado por projetos, sofrendo o total de atividades pequena variação entre 1995 e 1998.

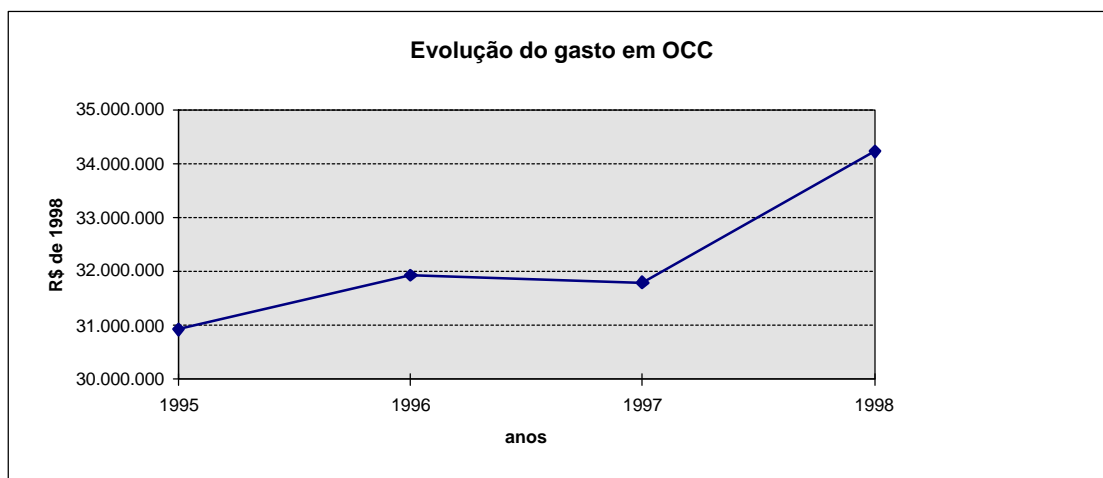
Tabela 2: Composição do gasto entre atividades e projetos

	1995	1996	1997	1998
Total de atividades	82,99%	81,02%	84,69%	75,61%
Total de projetos	17,01%	18,98%	15,31%	24,39%
	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

A análise das Tabelas 4, 5 e 6, que apresentam a evolução do gasto com atividades e projetos por órgãos do Executivo, permite concluir que os Ministérios da Saúde e da Educação não pressionaram o OCC. O gasto em atividades do Ministério da Saúde como percentual do total desembolsado pelo Executivo vem caindo no período 1995/98. Na verdade, os recursos destinados ao Ministério da Saúde apresentam grande variação de ano para ano e, caso se confirme a dotação orçamentária de 1998, o total destinado a atividades desse Ministério em 1998, em termos percentuais, apresentará uma grande redução.

O gasto em atividades do Ministério da Educação vem apresentando um acentuado declínio, mesmo quando se compara com o destinado a outros Ministérios. Acompanhando essa tendência, percebe-se que, de modo geral, os gastos em atividades nas Forças Armadas e no Ministério do Planejamento também foram reduzidos relativamente aos de outros Ministérios. Assim, ao contrário do que freqüentemente se divulga, a contenção do gasto em OCC tem ocorrido com queda, em termos reais, dos gastos em saúde, educação e militares.

Gráfico 3



Fonte: SOF/1998.

Tabela 3: Despesas com Atividades e Projetos por órgão

ÓRGÃOS	1995	1996	1997	1998	a preços de 1998		1997/98	
					variação	em %	variação	em %
26000 M. DA EDUCAÇÃO E DESPORTO	4.656.949	4.091.090	3.175.648	3.935.952	-720.997	-15,48%	760.304	23,94%
36000 M. DA SAÚDE	12.353.182	11.369.855	12.723.715	11.833.139	-520.043	-4,21%	-890.576	-7,00%
21000 M. DA AERONÁUTICA	1.473.952	1.249.542	1.141.138	1.094.031	-379.920	-25,78%	-47.107	-4,13%
27000 M. DO EXÉRCITO	1.255.681	1.113.926	955.065	920.454	-335.227	-26,70%	-34.610	-3,62%
31000 M. DA MARINHA	1.230.503	1.056.093	993.181	951.535	-278.968	-22,67%	-41.646	-4,19%
24000 M. DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA	1.043.390	926.984	823.439	779.165	-264.225	-25,32%	-44.274	-5,38%
20105 E.M.F.A	138.239	73.848	71.686	60.816	-77.423	-56,01%	-10.870	-15,16%
35000 M. DAS RELAÇÕES EXTERIORES	276.640	283.868	248.303	208.625	-68.015	-24,59%	-39.678	-15,98%
28000 M. DA INDÚSTRIA, COM. E TURISMO	734.106	404.328	637.309	710.384	-23.722	-3,23%	73.075	11,47%
38000 M. DO TRABALHO	89.853	75.266	96.274	86.187	-3.666	-4,08%	-10.088	-10,48%
20102 GAB. VICE-PRESIDÊNCIA	790	1.243	837	904	114	14,38%	66	7,89%
20114 ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO	8.815	13.142	8.363	14.735	5.920	67,16%	6.372	76,19%
42000 M. DA CULTURA	89.715	115.679	117.628	122.378	32.663	36,41%	4.750	4,04%
46000 M. DA ADMINISTR. FEDERAL E REF. ESTADO	24.799	57.884	49.104	65.580	40.782	164,45%	16.476	33,55%
32000 M. DE MINAS E E ENERGIA	125.323	116.699	123.450	175.856	50.533	40,32%	52.406	42,45%
48000 GAB. DO MIN. EXTRAOR. DOS ESPORTES ⁵		48.530	62.009	95.935	95.935	97,68%	33.926	54,71%
20101 GAB. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	227.322	237.615	426.357	357.194	129.873	57,13%	-69.162	-16,22%
44000 M. DO MEIO AMBIENTE REC. HID. AMAZ. LEG. ³	883.231	701.895	743.605	1.055.685	172.454	19,53%	312.080	41,97%
30000 M. DA JUSTIÇA	286.809	382.492	434.759	511.398	224.589	78,31%	76.639	17,63%
25000 M. DA FAZENDA ¹	1.361.416	1.579.315	1.643.661	1.598.315	236.899	17,40%	-45.346	-2,76%
47000 M. DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO ⁴	1.617.330	1.991.473	505.526	1.882.832	265.502	16,42%	1.377.306	272,45%
41000 M. DAS COMUNICAÇÕES	25.108	47.413	117.507	295.198	270.090	1075,71%	177.691	151,22%
22000 M. DA AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO	584.776	691.991	871.513	996.066	411.290	70,33%	124.553	14,29%
49000 GAB. DO MIN. EXTRAOR. DE POLÍTICA FUNDIÁRIA	365.405	580.391	750.800	1.171.698	806.294	220,66%	420.898	56,06%
39000 M. DOS TRANSPORTES	1.654.435	2.262.321	2.687.688	3.037.592	1.383.157	83,60%	349.904	13,02%
33000 M. DA PREVIDÊNCIA SOCIAL ²	423.429	2.456.272	2.394.754	2.266.653	1.843.224	435,31%	-128.101	-5,35%
TOTAL	30.931.196	31.929.153	31.803.319	34.228.309	3.297.112	10,66%	2.424.989	7,62%

Fonte: MPO/SOF

1. MINIFAZ: posição Lei 98 contempla acerto FUNDAF, transferência, em atividade, de R\$ 172.747 mil do grupo fonte B para o grupo fonte A

2. MPREV: para o ano de 1995, incorporou-se os valores do extinto Ministério do Bem-Estar Social (atividade, grupo A, R\$ 132,4 milhões) para este Ministério

3. MMA: posição Lei 98 não inclui R\$ 85 mil em projetos

4. MPO: para o ano de 1995, incorporou-se os valores do extinto Ministério da Integração Regional (atividade, grupo A, R\$ 955,2 mil) para este Ministério

5. Variação entre 1996-98

Cabe ressaltar, contudo, que se por um lado, houve redução dos gastos com atividades dos Ministérios da Saúde e Educação, por outro lado, ocorreu um aumento nos gastos com atividades dos Ministérios da Previdência Social, da Agricultura, da

Fazenda e do Gabinete Extraordinário da Política Fundiária. O Ministério da Agricultura apresenta gastos crescentes com atividades até 1997, em decorrência, principalmente, da manutenção da política de preços agrícolas. Contudo, espera-se uma reversão dessa tendência em 1998. Os gastos com atividades do Ministério Extraordinário de Política Fundiária, embora pequenos, são crescentes, refletindo a prioridade concedida ao Programa de Reforma Agrária. O aumento em atividades e projetos decorre, respectivamente, da concessão de crédito e da expansão do gasto com infra-estrutura para beneficiar os novos proprietários. Observa-se também grande variância nos gastos efetuados com atividades por parte da Advocacia Geral da União: valores maiores que se alternam com valores menores.

Também relativamente a projetos verificou-se uma mudança de composição de gastos com menores desembolsos por parte dos Ministérios da Educação, Ciência e Tecnologia e Ministérios Militares em favor de maiores gastos por parte dos Ministérios dos Transportes e da Agricultura. O Ministério das Comunicações vem apresentando um gasto crescente com atividades e projetos, em virtude da criação da Agência Reguladora. É preocupante o aumento dos gastos com projetos por parte do Ministério da Justiça, que passaram de 1,3% para 3% do total desembolsado pelo Executivo no período analisado. A evolução dos gastos do Ministério do Meio Ambiente vem sendo explicada fundamentalmente pelos desembolsos com irrigação e defesa contra a seca. Relativamente ao Ministério dos Transportes, os investimentos estão voltados principalmente para construção, manutenção de rodovias e manutenção e recuperação de portos. Já no Ministério do Trabalho, a evolução é explicada basicamente pelo comportamento do seguro desemprego e, em seguida, pela assistência financeira.

Tabela 4: Despesas com Atividades por órgão

ÓRGÃOS	1995 % de gasto	1996 % de gasto	1997 % de gasto	1998 % de gasto
M. DA SAÚDE	46,17%	43,09%	46,15%	42,60%
M. DA EDUCAÇÃO E DESPORTO	16,08%	13,60%	11,28%	13,91%
M. DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO	3,56%	2,08%	1,01%	1,85%
M. DA AERONÁUTICA	4,03%	3,42%	3,00%	2,97%
M. DOS TRANSPORTES	3,27%	3,06%	3,12%	2,53%
M. DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA	3,03%	2,93%	2,71%	2,34%
M. DO EXÉRCITO	3,56%	3,20%	3,10%	2,88%
E.M.F.A	0,52%	0,27%	0,25%	0,16%
M. DAS RELAÇÕES EXTERIORES	1,06%	1,09%	0,92%	0,80%
M. DA INDÚSTRIA, COM. E TURISMO	2,70%	1,41%	2,18%	2,44%
M. DO MEIO AMBIENTE REC. HID. AMAZ. LEG.	0,71%	0,73%	0,57%	0,61%
M. DO TRABALHO	0,35%	0,29%	0,35%	0,31%
GAB. VICE-PRESIDÊNCIA	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
M. DA MARINHA	2,47%	2,55%	2,40%	2,47%
ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO	0,03%	0,05%	0,03%	0,06%
M. DA CULTURA	0,35%	0,43%	0,42%	0,39%
M. DA JUSTIÇA	0,83%	1,00%	1,11%	0,88%
M. DA ADMINISTR. FEDERAL E REF. ESTADO	0,10%	0,22%	0,18%	0,25%
M. DE MINAS E E ENERGIA	0,48%	0,43%	0,45%	0,63%
GAB. DO MIN. EXTRAOR. DOS ESPORTES	0,00%	0,18%	0,20%	0,20%
GAB. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	0,70%	0,75%	0,92%	0,92%
*M. DA FAZENDA	5,24%	5,80%	5,70%	5,66%
M. DA AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO	1,81%	2,22%	2,80%	2,34%
M. DAS COMUNICAÇÕES	0,10%	0,15%	0,28%	0,82%
GAB. DO MIN. EXTRAOR. DE POLÍTICA FUNDIÁRIA	1,20%	1,74%	2,00%	3,27%
M. DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	1,65%	9,29%	8,87%	8,71%

Tabela 6: Despesas com Projetos por órgão

ORGAOS	vals a preços de 1998			
	1995	1996	1997	1998
33000 M. DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	0,00%	0,88%	0,09%	0,16%
35000 M. DAS RELAÇÕES EXTERIORES	0,08%	0,04%	0,04%	0,02%
27000 M. DO EXÉRCITO	6,51%	4,71%	2,48%	2,09%
31000 M. DA MARINHA	11,33%	6,53%	7,14%	3,75%
26000 M. DA EDUCAÇÃO E DESPORTO	10,06%	9,47%	2,84%	4,03%
24000 M. DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA	5,02%	2,80%	1,90%	2,08%
21000 M. DA AERONÁUTICA	8,37%	6,04%	6,82%	3,89%
44000 ** M. DO MEIO AMBIENTE REC. HID. AMAZ. LEG.	13,32%	8,46%	12,14%	10,75%
36000 M. DA SAÚDE	9,53%	3,67%	6,00%	9,67%
28000 M. DA INDÚSTRIA, COM. E TURISMO	0,76%	0,64%	1,06%	0,95%
47000 M. DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO	13,38%	23,97%	4,82%	16,81%
20101 GAB. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	0,91%	0,70%	3,68%	1,43%
39000 M. DOS TRANSPORTES	15,51%	24,27%	37,92%	28,55%
22000 M. DA AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO	2,28%	1,95%	2,42%	4,68%
30000 M. DA JUSTIÇA	1,41%	2,03%	2,80%	3,39%
20105 E.M.F.A	0,08%	0,06%	0,09%	0,24%
32000 M. DE MINAS E E ENERGIA	0,05%	0,09%	0,05%	0,14%
49000 GAB. DO MIN. EXTRAOR. DE POLÍTICA FUNDIÁRIA	1,09%	2,14%	4,35%	3,90%
25000 M. DA FAZENDA	0,30%	1,31%	2,22%	1,60%
48000 GAB. DO MIN. EXTRAOR. DOS ESPORTES	0,00%	0,04%	0,16%	0,54%
38000 M. DO TRABALHO	0,00%	0,00%	0,03%	0,06%
42000 M. DA CULTURA	0,00%	0,06%	0,07%	0,26%
41000 M. DAS COMUNICAÇÕES	0,00%	0,13%	0,89%	1,00%
20102 GAB. VICE-PRESIDÊNCIA	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
20114 ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
46000 M. DA ADMINISTR. FEDERAL E REF. ESTADO	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

** MMA: posição Lei 98 não inclui R\$ 85 mil em projetos

Fonte: MPO/SOF - 1998.

4. UMA PROPOSTA DE CRITÉRIOS PARA ELABORAÇÃO

ORÇAMENTÁRIA

4.1. Critérios para determinação de limites para Despesas de Custeio e

Capital

Uma reforma orçamentária bem sucedida envolve discussão sobre a capacidade do governo de controlar a qualidade do gasto público, inclusive por Poder.

Ao mesmo tempo o governo deve buscar parâmetros para fazer cortes nos gastos dos ministérios, sem recorrer a promoção de corte linear nas contas do governo o que seria nefasto. Qualquer tentativa de aplicar cortes padronizados a todos os serviços retardará a conclusão das obras e, em decorrência, acarretará maior demora no processo de concessão à iniciativa privada, onerando o próprio governo.

O compromisso do governo de realizar investimentos em áreas sociais exige que se busque, cada vez mais, critérios técnicos de eficiência para alocação dos recursos. Esta iniciativa está presente na “Lei Minas por Minas” que condiciona a distribuição da arrecadação do ICMS à produtividade na utilização dos recursos. A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO para o exercício de 1997 já demonstrava uma preocupação com este princípio, ao estabelecer que o projeto de lei do Orçamento Geral da União -OGU fosse acompanhado do detalhamento dos custos unitários dos principais itens de investimentos (Art. 3, § 3º, VII). Contudo, o tratamento conferido a essa quantificação ficou a critério da SOF, elevando o ônus político dos cortes.

O fundamental, portanto, é identificar políticas macro que possam ser adotadas pelo MPO e que permitam uma sintonia fina com necessidades setoriais, sem prejuízo do almejado ajustamento fiscal. O momento mais adequado para uma ação desse tipo parece ser a LDO, por sinalizar para os agentes, antes mesmo da elaboração do Orçamento de um exercício, a direção em que deve se dar o ajustamento. Além do *timing* ser adequado, o instrumento em si também é, pois cabe à LDO dispor sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária.

A questão básica refere-se a como utilizar (sem ferir ou alterar) a lógica dos agentes envolvidos para promover o ajustamento requerido. Sugere-se que seja introduzido na LDO um dispositivo que defina os critérios para distribuição de receita entre despesas sem vínculos, notadamente com a rubrica “Outras despesas de custeio e investimento”. Esses critérios, em linhas gerais, poderiam ser os seguintes:

a) Definição de cota mínima a ser distribuída em todas as áreas, por exemplo, 60% da execução do exercício anterior. Considerando que são bastante diferentes os níveis de ajustamento já obtidos nas várias áreas, é importante que este percentual seja o menor possível ainda que, assim como os pesos arbitrados nas demais equações, deva ser objeto de discussão com a SOF. O restante da receita, atendido o limite global

do OGU que permitisse o equilíbrio orçamentário ou a meta de superávit primário, seria distribuído segundo o tipo de gasto em questão. O ideal é estabelecer critérios diferentes para aqueles gastos cuja demanda está relacionada ao atendimento à população (grupo social) e aqueles relacionados com a manutenção da máquina administrativa em si (grupo administrativo). Os critérios poderiam ser os definidos nos itens b e c abaixo.

$$\sum D_t = \sum D_t$$

$$D_t = E_{t-1} + (1/Cm_{t-1})$$

onde:

D_t = total da dotação destinada a cada área no período t ;

E_{t-1} = 60% da execução orçamentária da área no período t - 1 ;

Cm_{t-1} = custo médio no período t - 1.

b) No grupo de gastos de natureza social, a receita poderia ser distribuída na razão inversa do custo médio, definido como sendo a relação entre o montante de recursos públicos de todas as fontes destinados à área, inclusive gastos com folha de pessoal dos órgãos, e a quantidade física do serviço prestado à população. Excluiu-se a assistência e previdência, por estarem os gastos basicamente associados a regras da concessão de benefícios.

$$Cm_{t-1} = D_{t-1} / Q_{t-1}$$

onde:

D_{t-1} = total da dotação destinada à área no período t - 1 ;

Q_{t-1} = quantidade física de atendimento à população no período t - 1, assim definida de acordo com as características de cada gasto (por função):

Agricultura: a área cultivada ou a produção por área plantada.

Comunicações: a quantidade física mais representativa do serviço (por exemplo, número de telefones).

Desenvolvimento regional: o nível de redução de desigualdades como proporção do nível estabelecido como meta.

Educação e cultura: o total de alunos matriculados.

Habitação e urbanismo: a unidade habitacional financiada.

Saúde e saneamento: o total de pacientes atendidos.

Transporte: a quantidade física mais representativa do serviço (por exemplo, Km de estrada construído ou reparado)

c) No grupo de gastos de natureza administrativa (administração e planejamento, defesa nacional e segurança pública, indústria, comércio e serviços, relações exteriores, trabalho, energia e recursos minerais), como não faz sentido introduzir uma medida de produtividade que vincule a quantidade de serviços prestados ao crescimento das necessidades da população, a receita poderia ser distribuída na razão inversa da variação da despesa de exercícios anteriores como % da despesa total e na razão direta da meta atingida. A definição da meta, pelo MPO, deveria considerar o crescimento da população no Brasil e a média das despesas com essas funções em países em que há equilíbrio fiscal e, ainda, estar em consonância com as metas que constam do PPA. Excluiu-se as funções legislativa e judiciária, por estarem afetas a outros poderes.

$$Cm_{t-1} = M_{t-1} / G_{t-1}$$

$$G_{t-1} = \Delta (E_{t-1} / \sum E_{t-1})$$

onde:

M_{t-1} = meta atingida como proporção da meta estabelecida para o período t -1 ;

G_{t-1} = variação da execução orçamentária da área no período t -1 como proporção do somatório da execução orçamentária das várias áreas.

Para evitar a inversão de prioridades nos cortes do Orçamento e/ou a adoção de cortes excessivos do custeio de algumas áreas, pensou-se inicialmente que seria possível incluir um dispositivo que permitisse aos gestores utilizar em investimento os cortes de custeio realizados em período anterior. Contudo, esse dispositivo não é tecnicamente o mais aconselhável porque o gasto em investimento em um período tende a gerar despesas com custeio para sua manutenção no período seguinte.

O mais adequado seria mesmo concentrar-se nos itens a), b) e c) acima, já na LDO de um exercício, para tentar induzir os gestores das áreas a tomar as medidas que permitissem obter uma redução de despesas no exercício seguinte.

4.2 O Modelo de Previsão

A taxa de juros i é função da dívida pública passada. Quanto maior a dívida, maior o risco de se emprestar ao governo e, conseqüentemente, a conta de juros e a necessidade de recursos por parte do governo.

$$i_t = f(D_{t-1})$$

Relativamente à dívida pública, assumiu-se, para efeito de simplificação, que não existem déficits quase-fiscais ou dívidas não explicitadas que possam vir a ser assumidas no futuro.

No período 1999-2002, a evolução da receita governamental é explicada por duas variáveis: o crescimento vegetativo e o crescimento econômico, o qual é função da taxa de juros. Assim, sucessivos aumentos na taxa de juros reduziriam a taxa de crescimento da economia e, conseqüentemente, da receita governamental. No cálculo daquele parâmetro, supôs-se com base nos estudos efetuados, que a elasticidade investimento-renda e a elasticidade investimento-juros fossem de 1%. Assim, aumento de 1% na taxa de juros reduziria a taxa de crescimento da receita governamental em 1%.

No cenário em que o gasto público cresce em decorrência do aumento da eficiência, estabeleceu-se que a taxa de crescimento da receita governamental seria de 3%. A maior qualidade do gasto público permitiria um aumento da receita governamental.

A despesa F com pessoal ativo e inativo e com benefícios da previdência é função do crescimento passado para o período 1999/2002 e a despesa vinculada corresponde a um percentual da receita. Sendo que no cenário de investimentos públicos produtivos, considerou-se uma redução de 2% a.a. com o gasto de pessoal em decorrência da ação do Mare que estaria cumprindo a função de reduzir gastos com pessoal.

$$F_t = f (F_{t-1}/F_{t-2}) \quad D_v = x R_g$$

Onde:

F = despesa com pessoal ativo e inativo e com benefícios da previdência; D_v = despesa vinculada; x = percentual da receita governamental; R_g = receita governamental

Relativamente à despesa com OCC para o período 1999/2002, criou-se um cenário em que há cortes de 10%, 20%, 30% e 35% do orçamento de 1998. Em seguida, foram realizadas as seguintes simulações:

1. congelamento do gasto de OCC no período; 2. repasse de 5% a cada ano. Supõe-se que os órgãos públicos atendam os critérios de eficiência, o que permitiria o aumento máximo por ano da dotação orçamentária.

Superávits primários crescentes diminuem a dívida pública e, conseqüentemente, a taxa de juros, o que enseja maiores taxas de crescimento do produto interno e da receita tributária, resultando em maiores superávits. Cabe observar que superávits são maiores quando a qualidade do gasto público aumenta e não com simples cortes orçamentários.

4.3 Resultados

Caso não seja realizado um corte orçamentário de grande magnitude a dívida pública irá crescer a elevadas taxas. Por outro lado, a redução em 35% do orçamento de 1998 em 1999 e o seu congelamento durante 4 anos ajudaria a conter o crescimento da dívida. No entanto, o melhor resultado é obtido com corte orçamentário de 35% do orçamento de 1998 em 1999, sem que haja congelamento e seja repassado 5% do orçamento por ano. Isto porque, o crescimento do gasto público seria acompanhado da melhoria da qualidade do gasto público, que poderia proporcionar até mesmo o decréscimo da dívida pública em termos absolutos.

Gráfico 8

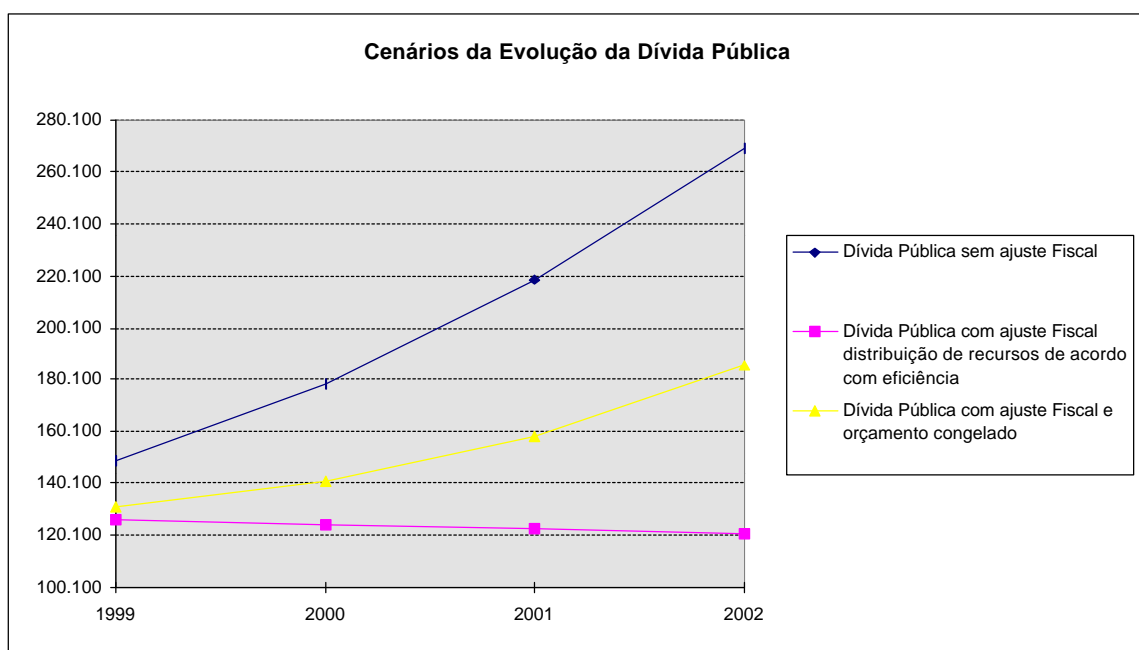


Tabela 8

EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA				
com repasse de produtividade				
	1999	2000	2001	2002
% do Orçamento de 1988				
65%	125.761	124.093	122.448	121.103
70%	127.843	128.224	128.895	130.187
80%	132.008	137.508	144.793	154.448
90%	136.173	147.056	161.049	179.218

EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA				
sem repasse de produtividade				
	1999	2000	2001	2002
% do Orçamento de 1988				
65%	131.330	141.085	158.427	185.835
70%	133.413	145.733	166.251	197.621
80%	137.578	153.852	177.976	212.400
90%	141.743	164.350	197.654	245.053

Tabela 9

NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO GOVERNO CENTRAL

sem repasse de produtividade

1999/2002= 90% do orçamento de 1998

Discriminação	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
. Receita Total	118.072	137.133	162.217	185.780	189.740	193.681	197.345	200.693
1. Receita Tributária/Contribuições	79.281	89.033	109.235	120.649	123.221	125.781	128.160	130.334
2. Receita de Concessões	0	0	1.517	9.429	9.630	9.830	10.016	10.186
3. Arrecadação Líquida da Previdência	32.165	40.378	44.148	46.681	47.676	48.666	49.587	50.428
4. Participações e Dividendos	197	259	822	1.642	1.676	1.711	1.744	1.773
5. Receitas Diretamente Arrecadadas	2.825	3.205	1.597	2.312	2.361	2.410	2.456	2.497
6. Receitas de Outras Fontes	3.605	4.258	4.897	5.068	5.176	5.283	5.383	5.474
I. Despesa Total	118.605	136.582	161.211	180.848	185.363	194.662	204.574	215.144
1. Pessoal e Encargos Sociais	37.716	39.637	43.208	45.492	49.423	53.694	58.334	63.375
2. Benefícios da Previdência	32.907	41.748	46.876	53.638	57.534	61.712	66.194	71.001
3. Principais Vínculações	20.889	23.016	34.374	40.066	40.920	41.770	42.561	43.282
4. Outras Despesas de Custeio e Capital	27.092	32.181	36.752	41.651	37.486	37.486	37.486	37.486
Atividades	22.665	26.218	29.293	31.292	28.163	28.163	28.163	28.163
Projetos	4.428	5.963	7.460	10.359	9.323	9.323	9.323	9.323
II. Resultado Primário (I-II)	-532	551	1.006	4.933	4.377	-981	-7.229	-14.452
V. Juros Reais		12.273	14.313	16.704	18.876	21.626	26.075	32.947
/. Resultado Operacional		-11.722	-13.307	-11.771	-14.499	-22.607	-33.304	-47.399
/. Dívida Pública	90.443	102.165	115.472	127.244	141.743	164.350	197.654	245.053

NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO GOVERNO CENTRAL

com repasse de produtividade

1999=90% do orçamento de 1998

valores crescendo de acordo com a eficiência suposta máxima

Discriminação	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
. Receita Total	118.072	137.133	162.217	185.780	190.669	195.892	201.178	206.477
1. Receita Tributária/Contribuições	79.281	89.033	109.235	120.649	123.824	127.217	130.649	134.090
2. Receita de Concessões	0	0	1.517	9.429	9.677	9.942	10.210	10.479
3. Arrecadação Líquida da Previdência	32.165	40.378	44.148	46.681	47.909	49.222	50.550	51.881
4. Participações e Dividendos	197	259	822	1.642	1.685	1.731	1.778	1.824
5. Receitas Diretamente Arrecadadas	2.825	3.205	1.597	2.312	2.373	2.438	2.503	2.569
6. Receitas de Outras Fontes	3.605	4.258	4.897	5.068	5.201	5.344	5.488	5.632
I. Despesa Total	118.605	136.582	161.211	180.848	180.722	186.220	192.529	199.261
1. Pessoal e Encargos Sociais	37.716	39.637	43.208	45.492	44.582	43.691	42.817	41.961
2. Benefícios da Previdência	32.907	41.748	46.876	53.638	57.534	61.712	66.194	71.001
3. Principais Vínculações	20.889	23.016	34.374	40.066	41.121	42.247	43.387	44.530
4. Outras Despesas de Custeio e Capital	27.092	32.181	36.752	41.651	37.486	38.570	40.131	41.769
Atividades	22.665	26.218	29.293	31.292	28.163	28.858	30.010	31.218
Projetos	4.428	5.963	7.460	10.359	9.323	9.712	10.121	10.551
II. Resultado Primário (I-II)	-532	551	1.006	4.933	9.946	9.672	8.649	7.216
V. Juros Reais		12.273	14.313	16.704	18.876	20.555	22.641	25.386
/. Resultado Operacional		-11.722	-13.307	-11.771	-8.930	-10.883	-13.992	-18.169
/. Dívida Pública	90.443	102.165	115.472	127.244	136.173	147.056	161.049	179.218

Tabela 10

NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO GOVERNO CENTRAL

sem repasse de produtividade

Discriminação	1999/2002= 80% do orçamento de 1998							
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
I. Receita Total	118.072	137.133	162.217	185.780	189.740	193.912	197.892	201.630
1. Receita Tributária/Contribuições	79.281	89.033	109.235	120.649	123.221	125.930	128.515	130.943
2. Receita de Concessões	0	0	1.517	9.429	9.630	9.841	10.043	10.233
3. Arrecadação Líquida da Previdência	32.165	40.378	44.148	46.681	47.676	48.724	49.724	50.664
4. Participações e Dividendos	197	259	822	1.642	1.676	1.713	1.749	1.782
5. Receitas Diretamente Arrecadadas	2.825	3.205	1.597	2.312	2.361	2.413	2.463	2.509
6. Receitas de Outras Fontes	3.605	4.258	4.897	5.068	5.176	5.290	5.398	5.500
II. Despesa Total	118.605	136.582	161.211	180.848	181.198	190.547	200.527	211.181
1. Pessoal e Encargos Sociais	37.716	39.637	43.208	45.492	49.423	53.694	58.334	63.375
2. Benefícios da Previdência	32.907	41.748	46.876	53.638	57.534	61.712	66.194	71.001
3. Principais Vinculações	20.889	23.016	34.374	40.066	40.920	41.820	42.678	43.485
4. Outras Despesas de Custeio e Capital	27.093	32.181	36.752	41.651	33.321	33.321	33.321	33.321
Atividades	22.665	26.218	29.293	31.292	25.034	25.034	25.034	25.034
Projetos	4.428	5.963	7.460	10.359	8.287	8.287	8.287	8.287
III. Resultado Primário (I-II)	-532	551	1.006	4.933	8.542	3.365	-2.635	-9.551
IV. Juros Reais		12.273	14.313	16.704	18.876	19.639	21.489	24.872
V. Resultado Operacional		-11.722	-13.307	-11.771	-10.334	-16.274	-24.125	-34.423
VI. Dívida Pública	90.443	102.165	115.472	127.244	137.578	153.852	177.976	212.400

NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO GOVERNO CENTRAL

com repasse de produtividade

valores crescendo de acordo com a eficiência suposta máxima

Discriminação	1999=80% do orçamento de 1998							
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
I. Receita Total	118.072	137.133	162.217	185.780	190.669	196.124	201.702	207.349
1. Receita Tributária/Contribuições	79.281	89.033	109.235	120.649	123.824	127.367	130.989	134.656
2. Receita de Concessões	0	0	1.517	9.429	9.677	9.954	10.237	10.523
3. Arrecadação Líquida da Previdência	32.165	40.378	44.148	46.681	47.909	49.280	50.682	52.101
4. Participações e Dividendos	197	259	822	1.642	1.685	1.733	1.782	1.832
5. Receitas Diretamente Arrecadadas	2.825	3.205	1.597	2.312	2.373	2.441	2.510	2.580
6. Receitas de Outras Fontes	3.605	4.258	4.897	5.068	5.201	5.350	5.502	5.656
II. Despesa Total	118.605	136.582	161.211	180.848	176.557	181.985	188.183	194.808
1. Pessoal e Encargos Sociais	37.716	39.637	43.208	45.492	44.582	43.691	42.817	41.961
2. Benefícios da Previdência	32.907	41.748	46.876	53.638	57.534	61.712	66.194	71.001
3. Principais Vinculações	20.889	23.016	34.374	40.066	41.121	42.297	43.500	44.718
4. Outras Despesas de Custeio e Capital	27.093	32.181	36.752	41.651	33.321	34.285	35.672	37.128
Atividades	22.665	26.218	29.293	31.292	25.034	25.652	26.675	27.749
Projetos	4.428	5.963	7.460	10.359	8.287	8.633	8.997	9.379
III. Resultado Primário (I-II)	-532	551	1.006	4.933	14.111	14.139	13.519	12.541
IV. Juros Reais		12.273	14.313	16.704	18.876	19.639	20.804	22.196
V. Resultado Operacional		-11.722	-13.307	-11.771	-4.765	-5.499	-7.285	-9.655
VI. Dívida Pública	90.443	102.165	115.472	127.244	132.008	137.508	144.793	154.448

Tabela 11

NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO GOVERNO CENTRAL

sem repasse de produtividade

1999/22002= 70% do orçamento de 1998

Discriminação	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	20002
	118.072	137.133	162.217	185.780	189.740	194.142	198.323	202.208
1. Receita Tributária/Contribuições	79.281	89.033	109.235	120.649	123.221	126.080	128.795	131.318
2. Receita de Concessões	0	0	1.517	9.429	9.630	9.853	10.065	10.262
3. Arrecadação Líquida da Previdência	32.165	40.378	44.148	46.681	47.676	48.782	49.833	50.809
4. Participações e Dividendos	197	259	822	1.642	1.676	1.715	1.752	1.787
5. Receitas Diretamente Arrecadadas	2.825	3.205	1.597	2.312	2.361	2.416	2.468	2.516
6. Receitas de Outras Fontes	3.605	4.258	4.897	5.068	5.176	5.296	5.410	5.516
	118.605	136.582	161.211	180.848	177.033	186.431	196.455	207.141
1. Pessoal e Encargos Sociais	37.716	39.637	43.208	45.492	49.423	53.694	58.334	63.375
2. Benefícios da Previdência	32.907	41.748	46.876	53.638	57.534	61.712	66.194	71.001
3. Principais Vinculações	20.889	23.016	34.374	40.066	40.920	41.870	42.771	43.609
4. Outras Despesas de Custeio e Capital	27.093	32.181	36.752	41.651	29.156	29.156	29.156	29.156
Atividades	22.665	26.218	29.293	31.292	21.905	21.905	21.905	21.905
Projetos	4.428	5.963	7.460	10.359	7.251	7.251	7.251	7.251
III. Resultado Primário (I-II)	-532	551	1.006	4.933	12.707	7.711	1.868	-4.933
IV. Juros Reais		12.273	14.313	16.704	18.876	20.031	22.386	26.437
V. Resultado Operacional		-11.722	-13.307	-11.771	-6.169	-12.320	-20.518	-31.369
VI. Dívida Pública	90.443	102.165	115.472	127.244	133.413	145.733	166.251	197.621

NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO GOVERNO CENTRAL

com repasse de produtividade

1999=70% do orçamento de 1998

valores crescendo de acordo com a eficiência suposta máxima

Discriminação	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	20002
	118.072	137.133	162.217	185.780	190.669	196.355	202.224	208.252
1. Receita Tributária/Contribuições	79.281	89.033	109.235	120.649	123.824	127.517	131.329	135.243
2. Receita de Concessões	0	0	1.517	9.429	9.677	9.965	10.263	10.569
3. Arrecadação Líquida da Previdência	32.165	40.378	44.148	46.681	47.909	49.338	50.813	52.327
4. Participações e Dividendos	197	259	822	1.642	1.685	1.735	1.787	1.840
5. Receitas Diretamente Arrecadadas	2.825	3.205	1.597	2.312	2.373	2.443	2.516	2.591
6. Receitas de Outras Fontes	3.605	4.258	4.897	5.068	5.201	5.356	5.516	5.681
	118.605	136.582	161.211	180.848	172.392	177.749	183.837	190.361
1. Pessoal e Encargos Sociais	37.716	39.637	43.208	45.492	44.582	43.691	42.817	41.961
2. Benefícios da Previdência	32.907	41.748	46.876	53.638	57.534	61.712	66.194	71.001
3. Principais Vinculações	20.889	23.016	34.374	40.066	41.121	42.347	43.613	44.913
4. Outras Despesas de Custeio e Capital	27.093	32.181	36.752	41.651	29.156	29.999	31.213	32.487
Atividades	22.665	26.218	29.293	31.292	21.905	22.445	23.341	24.281
Projetos	4.428	5.963	7.460	10.359	7.251	7.554	7.872	8.206
III. Resultado Primário (I-II)	-532	551	1.006	4.933	18.276	18.606	18.388	17.890
IV. Juros Reais		12.273	14.313	16.704	18.876	18.987	19.058	19.183
V. Resultado Operacional		-11.722	-13.307	-11.771	-600	-381	-670	-1.292
VI. Dívida Pública	90.443	102.165	115.472	127.244	127.843	128.224	128.895	130.187

Tabela 12

NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO GOVERNO CENTRAL
sem repasse de produtividade

1999/2002= 65% do orçamento de 1998

Discriminação	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	I. Receita Total	118.072	137.133	162.217	185.780	189.740	194.257	198.574
1. Receita Tributária/Contribuições	79.281	89.033	109.235	120.649	123.221	126.155	128.958	131.579
2. Receita de Concessões	0	0	1.517	9.429	9.630	9.859	10.078	10.283
3. Arrecadação Líquida da Previdência	32.165	40.378	44.148	46.681	47.676	48.811	49.896	50.910
4. Participações e Dividendos	197	259	822	1.642	1.676	1.716	1.755	1.790
5. Receitas Diretamente Arrecadadas	2.825	3.205	1.597	2.312	2.361	2.417	2.471	2.521
6. Receitas de Outras Fontes	3.605	4.258	4.897	5.068	5.176	5.299	5.417	5.527
II. Despesa Total	118.605	136.582	161.211	180.848	174.950	184.374	194.426	205.145
1. Pessoal e Encargos Sociais	37.716	39.637	43.208	45.492	49.423	53.694	58.334	63.375
2. Benefícios da Previdência	32.907	41.748	46.876	53.638	57.534	61.712	66.194	71.001
3. Principais Vinculações	20.889	23.016	34.374	40.066	40.920	41.895	42.826	43.896
4. Outras Despesas de Custeio e Capital	27.093	32.181	36.752	41.651	41.651	27.073	27.073	27.073
Atividades	22.665	26.218	29.293	31.292	20.340	20.340	20.340	20.340
Projetos	4.428	5.963	7.460	10.359	6.733	6.733	6.733	6.733
III. Resultado Primário (I-II)	-532	551	1.006	4.933	14.789	9.883	4.148	-2.536
IV. Juros Reais		12.273	14.313	16.704	18.876	19.639	21.489	24.872
V. Resultado Operacional		-11.722	-13.307	-11.771	-4.087	-9.755	-17.341	-27.408
VI. Dívida Pública	90.443	102.165	115.472	127.244	131.330	141.085	158.427	185.835

NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO GOVERNO CENTRAL

com repasse de produtividade

1999=65% do orçamento de 1998 valores crescendo de acordo com a eficiência suposta máxima

Discriminação	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	I. Receita Total	118.072	137.133	162.217	185.780	190.669	196.471	202.462
1. Receita Tributária/Contribuições	79.281	89.033	109.235	120.649	123.824	127.592	131.483	135.491
2. Receita de Concessões	0	0	1.517	9.429	9.677	9.971	10.275	10.589
3. Arrecadação Líquida da Previdência	32.165	40.378	44.148	46.681	47.909	49.367	50.873	52.424
4. Participações e Dividendos	197	259	822	1.642	1.685	1.736	1.789	1.843
5. Receitas Diretamente Arrecadadas	2.825	3.205	1.597	2.312	2.373	2.445	2.519	2.596
6. Receitas de Outras Fontes	3.605	4.258	4.897	5.068	5.201	5.359	5.523	5.691
II. Despesa Total	118.605	136.582	161.211	180.848	170.310	176.201	182.523	189.297
1. Pessoal e Encargos Sociais	37.716	39.637	43.208	45.492	44.582	43.691	42.817	41.961
2. Benefícios da Previdência	32.907	41.748	46.876	53.638	57.534	61.712	66.194	71.001
3. Principais Vinculações	20.889	23.016	34.374	40.066	41.121	42.372	43.664	44.995
4. Outras Despesas de Custeio e Capital	27.093	32.181	36.752	41.651	27.073	28.427	29.848	31.341
Atividades	22.665	26.218	29.293	31.292	20.340	21.357	22.425	23.546
Projetos	4.428	5.963	7.460	10.359	6.733	7.070	7.423	7.794
III. Resultado Primário (I-II)	-532	551	1.006	4.933	20.359	20.270	19.939	19.337
IV. Juros Reais		12.273	14.313	16.704	18.876	18.602	18.294	17.992
V. Resultado Operacional		-11.722	-13.307	-11.771	1.483	1.668	1.645	1.345
VI. Dívida Pública	90.443	102.165	115.472	127.244	125.761	124.093	122.448	121.103

5. CONCLUSÃO

A variável de ajuste para a obtenção de resultado primário tem sido, tradicionalmente, as "despesas discricionárias". Contudo, pode ser o caso de que, em virtude de o crescimento vegetativo de algumas despesas incompressíveis ser elevado (caso dos benefícios previdenciários), e de já se ter imposto limites rigorosos em 1998, sem qualquer mudança estrutural, talvez não seja possível ir muito além em nova fixação de limites.

A tônica da proposta aqui apresentada é criar uma coalizão entre os ministérios "gastadores" em torno da necessidade de promover o ajustamento fiscal e desta forma induzir a redução do volume de recursos públicos gastos por unidade de serviço prestado - gastar menos. Ao mesmo tempo, pretende-se assegurar que os gastos

sejam prioritariamente destinados à área social, em sintonia com as diretrizes do governo, incentivar o atendimento à população, visando reduzir o déficit social e estabelecer critérios de eficiência técnica para os gastos - gastar melhor. A obtenção de superávits primários crescentes poderia diminuir a dívida pública e, conseqüentemente, a taxa de juros, o que ensejaria maiores taxas de crescimento do produto interno e da receita tributária, resultando em maiores superávits. Cabe observar que superávits são maiores quando a qualidade do gasto público aumenta e não com simples cortes orçamentários.

Em suma, o objetivo da proposta é atingido quando se confere instrumentos técnicos à SOF para realizar cortes com o menor ônus político possível, isto é deixando que as medidas a serem adotadas e o seu gerenciamento fiquem a cargo dos gestores das áreas - gastar menos e melhor com menor ônus político.

Para resolução do problema, sugerimos que a cota de cada estado no Fundo de Participação dos Estados-FPE seja também função do esforço fiscal, definido como arrecadação própria sobre PIB estado, Estados que consigam elevar esta relação sejam beneficiados por maiores repasses em detrimento dos estados que tiverem esta relação reduzida. Além disto, seja estabelecida relação de dívida estadual sobre PIB e de déficit orçamentário sobre PIB estadual, semelhante ao estabelecido nos critérios de Maastricht e os estados que não alcançarem tais metas sejam punidos com redução de 10% da cota do Fundo que fariam jus. Estes recursos poderiam ser distribuídos entre os estados que cumpriram as metas. A vinculação das transferências do governo federal aos governos subnacionais condicionada a evolução dos gastos está presente em Bird (1993).

Outras Sugestões: a) esclarecer as responsabilidades entre os 3 níveis. Diversos estados estão organizando os papéis dos governos estadual e municipal em relação a todas as escolas primárias para os governos municipais bem como com relação ao

transporte urbano; b) estabelecer que os repasses constitucionais obedeça a algumas atribuições específicas; c) mudança no nível e termos dos repasses dos estados para os municípios, d) substituir financiamento público pelo privado, para que o contribuinte federal não seja onerado; e) responsabilidade pela administração da dívida pública a um escritório da dívida nacional, separado do Ministério da Fazenda.

6. BIBLIOGRAFIA

- AFONSO, José Roberto e GIOMI, Waldemar (1992). "A Legislação Complementar sobre Finanças Públicas e Orçamentos - Subsídios e Sugestões para sua Elaboração". *Cadernos de Economia* n° 8, Rio, abr./1992.
- AGHÓN, Gabriel (1997). "Fortalecimiento de las finanzas municipales: dificultades y nuevos desafíos para los países de la región", in *Descentralización Fiscal en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo*, CEPAL.
- ALESINA A. & PEROTTI R. "Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects". International Monetary Fund, IMF Working Paper WP/96/70, 1996.
- ALESINA, A. & PEROTTI, R.(1995). "The Political Economy of Budget Deficits". IMF staff papers, March 1-32.
- ALESINA, A. (1997). "Fiscal discipline and Budget institution". Mimeo.
- ALESINA, A., HAUSMANN, R., HOMMES, R. & STEIN E. (1996). Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America. NBER Working Paper 5586.
- ALESINA, Alberto & SUMMERS, Lawrence H. (1993) "Central bank independence and macroeconomic performance: some comparative evidence", in *Journal of Money, Credit and Banking*, 25, May: 152-162.
- ALESINA, Alberto & TABELLINI, Guido (1987) "Rules and discretion with noncoordinated monetary and fiscal policies", in *Economic Inquiry*, Vol. XXV, October: 619-630.
- ALESINA, G. (1987). "Macroeconomic Policy in a Two-Party System as a Repeated Game". *Quarterly Journal of Economics*, 102.
- ALESINA, G. (1988) "Credibility and Policy Convergence in a Two-Party System with Rational Voters", *American Economic Review*, 78.
- ALLAN, B. (1994). "Toward a Framework for a Budget Law for Economies in Transition". IMF Working Paper, WP/97/155.
- ALT, J. & LOWRY, R. (1994). "Divided Government and Budgets Deficits: Evidence fo the States". *American Political Science Review*.
- ARTANA, Daniel & MURPHY, Ricardo (1997) "Descentralización Fiscal y Aspectos Macroeconómicos", in *Descentralización Fiscal en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo*, CEPAL.
- BAER, M. (1994). "O Rumo Perdido: A crise Fiscal e Financeira do Estado Brasileiro". Ed. Paz e Terra, São Paulo.
- Banco Mundial (1997). El estado en un mundo en transformación, Informe Anual, 1997. Washington, D.C.
- BARRO, R. (1990). "Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth", *Journal of Political Economy*, 98: s103-s125.
- BARRO, R. (1991). Economic growth in a cross section of countries. *Quarterly Journal of Economics*, 106.
- BAYOUMI, T. & EICHENGREEN (1995). "Restraining Yourself: The implications of fiscal

- rules for stabilizations”. IMF Staff Papers, march 32-48.
- BIRD, R. M. (1993). “Threading the Fiscal Labyrinth: some issues in Fiscal Decentralization”. *National Tax Journal*, 46:p.207-227.
- BLEJER, Mario I. & CHEASTY, Adrienne (1990) *Questões Analíticas e Metodológicas na Medição dos Déficits Fiscais*. Documento de Trabalho do FMI, manuscrito não publicado.
- BLONDAL, JON (1997). “*Budgeting For the Future*”. Organization for Economic Co-operation and Development-OECD.
- BOHN, H. & INMAN, R. (1996). “Balanced Budget Rules and Public Deficits: Evidence from the U.S.States. Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, 45, p. 13-76.
- BUCHANAN, J. M. (1958) *Public Principles of public debt*. Homewood, Irving.
- BUCHANAN, J. M. (1986) *Liberty, Market and State: Political Economy in the 1980s*, Brighton: Harvester Press.
- BUCHANAN, J. M. (1997). “The balanced budget amendment: Clarifying the arguments. *Public Choice*: 117-138.
- CANUTO, O.(1994). “*Brasil e Coréia do Sul: os (des)caminhos da industrialização tardia*. São Paulo, Nobel.
- CANZONERI, M. & DIBA, B.(1991). Fiscal Deficits, Fiscal Integration, and a Central Bank for Europe. *Journal of the Japanese and International Economics*, 5, pp 481-403.
- CARVALHO, Wagner (1997). "A reforma administrativa da Nova Zelândia nos anos 80-90: controle estratégico, eficiência gerencial e accountability". *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 48, n. 3, p. 5-35, set-dez/1997.
- CASTRO, Antônio Barros de (1997) “Guerra Fiscal e Política Regional”, in *Boletim de Conjuntura*, vol. 17, no. 1, abril, Instituto de Economia da UFRJ.
- CAVALCANTI, C. E. G. & PRADO S. (1998) *Aspectos da Guerra Fiscal no Brasil*, IPEA, São Paulo, FUNDAP.
- CEPAL (1998). *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*. Santiago do Chile: Cepal, 1998.
- CHEASTY, A. & DAVIS, J. M. (1996). “Fiscal Transition in Countries of the Former Soviet Union - An Interim Assessment”. IMF Working Paper, WP/96/61
- COLLENDER, S. E. (1991).”The Budget enforcement act: has Orwell’s vision off the future come true?”. *National Tax Journal*, 44:p.247-250.
- CORDES, J. J., NICHOLSON, E. M. & SAMMARTINO, F. J. (1990). “Raising Revenue by Taxing Activities with Social Costs”. *National Tax Journal*, 44:p.247-250.
- CRUZ, B. de O. & TEIXEIRA, J. R. (1998). “Controvérsia sobre o impacto do investimento público no Brasil”, apresentado no III Encontro de Economia Política em Niterói entre os dias 9 e 12 de junho de 1998.
- DAIN, S. (1983). “Como não fazer política fiscal”. *Revista de Economia Política*, 3:p.127-134.
- DATTA-MITRA, Jayati (1997). “*Fiscal Management in Adjustment Lending*”. The World Bank , Washington, D.C.
- DECRETO Nº 2.451, de 5 de Janeiro de 1998. Dispõe sobre a compatibilização entre a receita e a execução da despesa, sobre a programação orçamentária e financeira do Poder Executivo para o exercício de 1998, e dá outras providências. Diário Oficial 7/01/98.
- DERMOTT J. Mc & WESCOTT, R. F. (1996). “An Empirical Analysis of Fiscal Adjustments”. *IMF Working Paper*, WP/96/59.
- DORNBUSH, R. (1991). “Estratégias de estabilização: Peru”. *Revista de Economia Política*, 11: p. 16-28.
- DOWNS, A. (1957) “*An economic Theory of Democracy*”. New York, Harfer and Row.
- EASTERLY, W. & REBELO, S. (1993). Fiscal policy and economic growth. An investigation. *Journal of Monetary Economics*, 32.

- EASTERLY, W. (1998). The Quest for Growth. How we wandered the tropics trying to figure out how to make poor countries rich. The World Bank
- EICHENGREEN, B, HAUSMANN & VON HAGEN (1996). Reforming Fiscal Institutions in International Finance, nº 74, December.
- EICHENGREEN, B.(1992). Should the Maastrich Treaty be Saved? Princeton Studies in International Finance, nº 74.
- EISNER, Robert, “Which Budget Deficit? Some Issues of Measurement and Their implications”, American Economic Review, Papers and Proceedings, v. 74, nº2 (maio de 1984), pag. 138-43.
- FELDSTEIN, M. (1996). “How big should government be?” *National Tax Journal*, 44:p.247-250.
- FEREJOHN, J., & KREBHIEL, K, (1987), “The Budget Process and the Size of the Budget,”, *American Journal of Political Science*, 31, 296-320.
- FERREIRA, P. C. (1994). “Infra-estrutura pública, produtividade e crescimento”. *Pesquisa Planejamento Econômico*, 23: p.187-202.
- FERREIRA, P. C. (1996). “Investimento em infra-estrutura no Brasil: fatos estilizados e relações de longo prazo”. *Pesquisa Planejamento Econômico*, 26: p.231-252.
- FIORINA, M. P. & NOLL R. G. (1978) *Voters Bureaucrats and Legislators*. Journal of Public Economics 9: 239-254.
- GALBRAITH, J.K (1982). *O Novo Estado Industrial*. São Paulo: Abril.
- GIAMBIAGI, F. (1998). “A condição de Equilíbrio da Trajetória do Endividamento Público: Algumas Simulações para o caso brasileiro”. Mimeo.
- GIAVAZZI, F. & PAGANO, M. (1996). “ Can Severe Fiscal Contractions be Expansionary? Tales of Two Small European Countries”. *National Bureau of Economic Research Macroeconomics Annual*, p. 75-122.
- GROSSMAN, P. J. (1988) "Government and economic growth: A non-linear relationship", in *Public Choice* 56: 193-200.
- GUPTA, S., HONJO, K. & VERHOEVEN M. (1997). The Efficiency of Government Expenditure: Experiences from Africa. IMF Working Paper, WP/97/153.
- HAGEN J. von & HARDEN I. Budget Process and Commitment to Fiscal Discipline. International Monetary Fund, IMF Working Paper WP/96/78, 1996.
- HAQUE Naddem UI & SAHAY Ratna (1996). “Do Government Wage Cuts Close Budget Deficits? Costs of Corruption”. IMF Occasional Paper no. 4, December, International Monetary Fund, Washington D.C.
- HILL, Hal (1996). The Indonesian Economy since 1996, Cambridge University Press Cambridge.
- HOLANDA, N. (1996). “Algumas reflexões sobre a política regional no Nordeste”. Em *A Política Regional na era da Globalização*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA.
- HOLANDA, Nilson,(1993) “Aspectos Políticos e Econômicos das Receitas e dos Gastos Públicos no Brasil”. Texto para Discussão nº 297, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, Abril.
- IMF (1998). *Code of Good Practices on Fiscal Transparency - Declaration on Principles*. Washington, IMF, abr/1998.
- INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK (1997). “Latin American After a Decade of Reforms. Washington, D.C.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (1996) “*International Financial Statistics*—”. Washington, D.C.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (1996). World Economic Outlook (1996). Washington, D.C.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (1997) “*International Financial Statistics*—”.

- Washington, D.C.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (1995) “*International Financial Statistics*”. Washington, D.C.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (1998) “*International Financial Statistics*”. Washington, D.C.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (2000). Canada: Staff Report for the 2000. Article IV Consultation. IMF Staff Report nº 00/17.
- IPEA-INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (1997). Dimensionamento e acompanhamento do gasto social federal.
- JOHNSON, C. (1984). “*The Industrial Policy Debate*”. San Francisco, ICS Press.
- JONES, J. R. (1991). “The Budget Outlook and Federal Tax Policy”. *National Tax Journal*, 42:p.215-218.
- KNIGHT, M., LOAYSA, N. & VILLANUEVA, D. (1993). "Testing the Neoclassical Theory of Economic Growth: Panel Data Approach". *Staff Papers*, International Monetary Fund, vol, pp. 512-41. *Capítulo: 1*, p. 17-28.
- KOCHHAR, Kalpana. (1991). *Health, in Public Expenditure Handbook- A Guide to Public Policy Issues in Developing Countries*. Edited by Ke-Young and Richard Hemming. International Monetary Fund.
- KOPITS, George and CRAIG, Jon. (1998). "Transparency in Government Operations". Washington, IMF, *Occasional Papers*, nº 158, jan/1998.
- KUMAR, P.C. (1992). "Supply-side Tax Policies for Developing Countries: A Survey and Synthesis". *Development Policy Review*, v. 10, p. 5-13.
- KYDLAND, F. E. & PRESCOTT E. C. (1977) “Rules rather than discretion: the inconsistency of Optimal Plans”, in *Journal of Political Economy*, 85(3).
- LANE, Timothy (1993). “*Market Discipline*”. IMF STAFF Papers.
- LEI n.º 12.040, de 28 de dezembro de 1995 (Lei Minas por Minas).
- LEI n.º 9.393, de 15 de julho de 1996 (LDO).
- LIMA, L. R. R. de O.(1996). *Equilíbrio orçamentário através de aumentos nos impostos ou redução nos gastos públicos*. Trabalho apresentado no XVIII Encontro Brasileiro de Econometria em Águas de Lindóia - SP, no período de 11 a 13 de dezembro.
- LUCAS, R. E., Jr. (1988). On The mechanics of economic development”. *Journal of Monetary Economics*, 22: p. 3-42.
- MARTNER, R. (1998).”Política fiscal, ciclo y crecimiento”. *Revista de la Cepal*, 64: 73-90.
- MELCHIOR, J.C. de A. (1987). “*O financiamento da educação no Brasil*”. São Paulo, Editora Pedagógica e Universitária.
- MENDOZA, E., MILESI, G. & ASEA, P. (1995). Do taxes Matter for Long Run Growth? Harberger’s Superneutrality Conjecture, IMF Working Papers, 79:.
- MEYER, A. (1998). “Nota sobre a economia chilena”. Nota Técnica da Secretaria de Assuntos Internacionais - SAIN do Min. da Fazenda.
- MUELLER, W. L. & MACKIE, M. (1973) “*The electoral cycle and the asymmetry of government and opposition popularity*”. *Political Studies*, 21: 263-79.
- MURPHY R. L. & MOSKOVITS C.(1997). " *O caso da Argentina*". Apresentado na Conferência Internacional em Descentralização Internacional em Descentralização, Relações Fiscais Intergovernamentais e Governança Macroeconômica, Brasília -D.F. 16-17/06/97.
- MUSGRAVE, R. A . (1959) *The Theory of public finance*. New York, McGraw-Hill International Student Edition.
- MUSGRAVE, Richard & MUSGRAVE, Peggy (1989) “*Public Finance in theory and Practice*”. New York. McGraw-Hill.
- NICOL, R. (1997). “ O conceito de pré-requisitos para a industrialização”. *Revista de Economia Política*, 17: p. 52 -77.

- NISCKANEN, William A. "*Bureaucracy and Representative Government*". Chicago: Aldine-Atherton, 1971.
- NORDHAUS, W. (1975). "The political business cycle". *Review of Economic Studies* 42, 169-190.
- NUNES, Ricardo da Costa & NUNES, Selene P. P. (1997) "União Monetária Européia - UME: Evolução recente e perspectivas", in *Anais do XXV Encontro Nacional de Economia*. Recife: ANPEC
- NUNES, Selene P. P. (1998) "Dívida Pública, Déficits Quasi-Fiscais e Coordenação entre Políticas Econômicas no Brasil", in *Finanças Públicas- II Prêmio STN de Monografia*. Brasília: Ministério da Fazenda.
- NUNES, Selene P. P. (1999) "Relacionamento entre Tesouro Nacional e Banco Central: aspectos da coordenação entre as políticas fiscal e monetária no Brasil", Tese de Mestrado, Departamento de Economia, Universidade de Brasília.
- OATES, Wallace (1972). "*Fiscal Federalism*". New York. Harcourt Brace Jovanovich.
- OCDE/PUMA (1996). "Managing Structural Deficit Reduction". France, OCDE, *Public Management Occasional Papers* nº 11, 1996.
- _____ (1997). *Budgeting for the future*. France, OCDE, 1997.
- OHMAE, K. (1993). "*Rise of the regions state*". Foreign Affairs. Spring.
- OJEDA, Galo Abril (1991) *El Deficit Cuasifiscal en Ecuador (1979-1987)*. CEPAL, Serie Política Fiscal nº 25.
- OLIVEIRA, J.B.A.(1992). União e municípios e o sistema de ensino fundamental: atribuições e perspectivas. In: Gomes, C.A., SOBRINHO, J. A. (orgs.). *Qualidade, eficiência e equidade na educação básica*. Brasília, IPEA, 1992 (Série IPEA, 136).
- OLSON, M. (1982). *The rise and decline of nations*. New Havenm Yale University Press.
- OLSON, Mancur.(1986) ."*Budget Reform and the Theory of Fiscal Federalism. Toward a More General Theory of Government Structure.*" *The American Economic Review*, 76: 120-125.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT-OECD (1996)."*OCDE Economic Surveys- Japan*". Paris, França.
- PAGE, J.M. (1994). "The East Asian Miracle: An Introduction". *World Development*, 22: p.615-625.
- PATURY, Luis Romero (1992). "Lei Complementar sobre Finanças Públicas e sobre Sistema Financeiro" in *Caderno de Economia nº 7*. Rio, IPEA, abr./1992.
- PERSON, Paul (1996). "The New Politics of the Welfare State". *World Politics* 48: 143-79.
- PETREI, Humberto (1997). *Presupuesto y control - Pautas de reforma para América Latina*. BID, 1997.
- PISSARIDES, C. A. (1980) "British Government Popularity and Economic Performance." *The Economic Journal*, n.º 90.
- PLANK, D. N. & VERHINE, R. E. (1993). "Níveis e determinantes do financiamento local à educação básica: um estudo de 115 municípios na Bahia". *Pesquisa Planejamento Econômico*, 23: p.461-486.
- PLANK, N. D. (1990). "Issues in Brazilian school finance". *Journal of Education Finance*, 15.
- POTERBA, J. (1994). State Responses to Fiscal Crises: Natural Experiments for Studying the Effects of Budgetary Institutions. *Journal of Political Economy*.
- POTERBA, J. (1996). Do Budget Rules Work? NBER Working Paper 5550.
- PSACHAROPOULOS, George (1993). "Returns to Investment in Education: A Global Update" *Policy Research Working Paper nº 1067*. World Bank, Latin America and the Caribbean Region.
- RAZZOLINI, L. & SHUGHART II (1993). "On the (relative) unimportance of a balanced budget". *Public Choice* 90: 215-223.

- REIS, Carla & GIAMBIAGI, F. (1996). "O aumento do OCC em 1966. Nota Técnica do Ministério do Planejamento. Mimeo.
- REZENDE F. & DAIN S. (1985). Reforma institucional, finanças públicas e controle dos gastos governamentais. Pesquisa de Planejamento Econômico - PPE. Revista do Instituto de Planejamento Econômico e Social-IPEA.
- RICARDO, David (1996). Princípios de Economia
- ROGOFF, K. (1990). "Equilibrium political budget cycles". *American Economic Review*, 80, p.21-36.
- ROMER, P. M. (1994). "The origins of endogenous growth". *Journal of Economic Perspectives*, 8: p. 3-22.
- SCHICK, Allen (1995). *The Federal Budget. Politics, policy, process*. The Brookings Institution, p. 32-48, 1995.
- SCOTT, Graham C. (1996). "Government Reform in New Zealand". Washington, IMF, *Occasional Papers* nº 140, oct, 1996.
- SERRA, J. (1989). "A crise fiscal e as diretrizes orçamentárias". *Revista de Economia Política*, 9:p.137-155.
- SERRA, J. (1993). "As vicissitudes do orçamento". *Revista de Economia Política*, 13:p.143-149.
- SERRA, J. (1994). "*Orçamento Público no Brasil: As Raízes da Crise*". Editora Atual, São Paulo.
- SHAH A.(1997) "*Federalismo Fiscal e Governança Macroeconômica. Teoria e Prática*". Apresentado na Conferência Internacional em Descentralização, Relações Fiscais Intergovernamentais e Governança Macroeconômica, Brasília - D. F. 16-17/06/1997.
- SHAPIRO, H. & TAYLOR, L. (1990). "The State and Industrial Strategy". *World Development*, 18: p. 861-878.
- SHOME, Parthasarathi (1995). Introduction. *Tax Policy- Handbook*. IMF.
- SHUMPETER, J. A. (1942). *Capitalism, socialism, and democracy*. Nova York, Harper and Brothers.
- SMITH, A. (1985) *A Riqueza das Nações*. Ediouro.
- SPAHN, Paul Bernd(1997). "*El gobierno descentralizado y el control macroeconómico*", em *Descentralización Fiscal en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo*. CEPAL.
- SUMMERS, R. & HELSTON A.(1991). "The Penn World Table (Mark 5): An Expanded Set of International Comparisons, 1995-1988". *Quarterly Journal of Economics* 56 (2).
- TALVI, Ernesto ; STEIN, Ernesto H. ; GRISANTI, Alejandro (1998). Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience. *Jan. 1998 (WP-367)*
- TANZI, V. (1995). "*Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects*". *World Bank Economic Review (Annual World Bank Conference on Development Economics*, pp. 193-212.
- TANZI, Vito (1995) "*The Role of Sub-National Governments in Financial Stabilization*". Mimeo.
- TER-MINASSIAN, Teresa & CRAIG, Jon (1997) "Control of Sub-national Government Borrowing", in Ter-Minassian, Teresa (ed.) *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington: International Monetary Fund.
- TER-MINASSIAN, Teresa (1996) "*Borrowing by Subnational Government: Issues and Selected International Experiences*". Paper on Policy Analysis and Assessment, nº 96/4, April.
- TER-MINASSIAN, Teresa (1997) "Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: an Overview", in Ter-Minassian, Teresa (ed.) *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington: International Monetary Fund.

- TER-MINASSIAN, Teresa (1997a) *“Decentralization and Macroeconomic Management”*. IMF Working Paper, WP/97/155.
- TER-MINASSIAN, Teresa (1997b) *“Descentralização e Disciplina Fiscal. Direções Futuras”* Apresentado na Conferência Internacional em Descentralização, Relações Fiscais Intergovernamentais e Governança Macroeconômica”, Brasília -D. F. 16-17/06/1997.
- _____ (1998) . "Selected Issues in Public Debt Management". CEPAL, *X Seminário de Política Fiscal*, p. D45-D57, 1998.
- TUFTE, E. (1978). *Political control of the economy*, Princeton: Princeton University Press.
- VON HAGEN (1991). A Note on the Empirical Effectiveness of Formal Fiscal Restraints. *Journal of Public Economics* 44, 192-210.
- VON HAGEN, J. & HARDEN, I. (1995). “Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities. Economic Paper 96. Commission of the European Communities DG for Economic and Financial Affairs.
- von HAGEN, Jurgen & HARDEN, Ian (1996) *Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline*, IMF Working Paper WP/96/78.
- WARREN, Ronald S. "Bureaucratic Performance and Budgetary Reward". *Public Choice*, XXIV: 51-57.
- WEINGAST, B. SHEPSLE, K. & JOHNSEN, C. (1981). “The Political Economy of Benefits and Costs. A Neoclassical Approach to Distributive Politics”. *Journal of Political Economy*, vo. 89, p. 642-64.
- WILDAVSKY, Aaron (1964). *"The Politics of the Budgetary Process*. Boston. Little, Brown and Company.
- WORLD BANK (1989). *Brasil: O Desafio da Saúde do Adulto*.
- WORLD BANK (1990). *Brasil: Gastos Sociais*.
- WORLD BANK (1991). Documento de discussão do Banco Mundial de N°. 124.
- WORLD BANK (1992). “Secondary Education and Training in Brazil: Adapting to New Economic Realities”. Report N° 10564-BR.
- WORLD BANK (1993). *Reforma do Ensino Superior*.
- WORLD BANK (1994a). *Brasil sobre Financiamento no Setor de Saúde*.
- WORLD BANK (1994a). *O Setor Privado na Saúde*.
- WORLD BANK (1994b). “Brazil. An Agenda for Stabilization”. Report N° 13168-BR.
- WORLD BANK (1994c). “The Brazilian Railroad Industry: Options for Organizational Restructuring. Report N° 11752-BR.
- WORLD BANK (1995). *Brasil. A Organização, Prestação e Financiamento da Saúde no Brasil: Uma Agenda para os anos 90*. Relatório 12655-BB.
- WORLD BANK (1997). “Brazil - Transport Sector Reforms and Multimodal Issues in Brazil”. Report n° .
- WORLD ECONOMIC FORUM AND IMD (1995). *World Competitiveness Report 1995*.
- XAVIER, A.C.R. & MARQUES, A.E.S.(1987). *“Custo direto de financiamento das escolas de 1º grau (por regiões geográficas)”*. Brasília, SEB/MEC.

Anexo 1

QUADRO COMPARATIVO ENTRE ÓRGÃOS DOS LIMITES P/ ATIVIDADES EXCLUSIVE PESSOAL, DÍVIDA, CONTRAPARTIDA E INGRESSOS DE OC TOTAL DAS ATIVIDADES	
Órgãos	Atividades
Gabinete da Presidencia	156.442.064
Gabinete da Vice-Presidencia	1.172.141
Estado Maior das Forças Armadas	40.289.650
Advocacia-Geral da União	11.300.000
Ministério da Aeronautica	718.079.402
Ministério da Agricultura e do Abastecimento	537.866.300
Ministério da Ciência e Tecnologia	715.000.000
Ministério da Fazenda	1.600.956.437
Ministério da Educação e do Desporto	3.200.000.000
Ministério do Exército	762.602.677
Ministério da Indústria, do Comercio e do Turismo	319.676.000
Ministério da Justiça	221.916.731
Ministério da Marinha	600.993.138
Ministério de Minas e Energia	90.000.000
Ministério da Previdência e Assistência Social	2.077.000.000
Ministério Público da União	53.355.264
Ministério das Relações Exteriores	231.055.918
Ministério da Saúde	10.500.000.000
Ministério do Trabalho	79.000.000
Ministério dos Transportes	709.770.600
Ministério das Comunicações	30.000.000
Ministério da Cultura	102.000.000
Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos	130.136.094
Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado	54.969.042
Ministério do Planejamento e Orçamento	427.858.068
Gabinete do Ministro Extraordinário dos Esportes	62.089.000
Gabinete do Ministro Extraordinário de Política Fundiária	68.750.000
TOTAL	23.502.278.526

Anexo 2

QUADRO COMPARATIVO ENTRE ÓRGÃOS DOS LIMITES PARA ATIVIDADES EXCLUSIVE PESSOAL, DÍVIDA, CONTRAPARTIDA E INGRESSOS DE OC ATIVIDADES DE COORDENAÇÃO, MANUTENÇÃO E ORIENTAÇÃO					
Órgãos	Coordenação e	Coordenação e	Coordenação e	Outras ref. a	Total em
	Manutenção Geral	Orientação das Políticas Governamentais	Manutenção de Órgãos Colegiados	Coordenação, Gestão, Supervisão e Apoio	Coordenação
Gabinete da Presidencia	43.417.010				43.417.010
Gabinete da Vice-Presidencia	1.102.046				1.102.046
Estado Maior das Forças Armadas	9.954.799				9.954.799
Advocacia-Geral da União	10.210.400				10.210.400
Ministério da Aeronautica	183.986.981				183.986.981
Ministério da Agricultura e do Abastecimento	105.513.000	9.300.000			114.813.000
Ministério da Ciência e Tecnologia	26.987.527	582.000		5.878.200	33.447.727
Ministério da Fazenda	431.115.637	79.877.526	944.772	318.346.595	830.284.530
Ministério da Educação e do Desporto	59.575.000	248.000	471.000		60.294.000
Ministério do Exército	110.732.070	46.000.000		133.305.262	290.037.332
Ministério da Indústria, do Comercio e do Turismo	37.165.000	24.382.000	23.700	300.000	61.870.700
Ministério da Justiça	38.905.060				38.905.060
Ministério da Marinha	154.556.372			58.219.085	212.775.457
Ministério de Minas e Energia	41.285.876				41.285.876
Ministério da Previdência e Assistência Social	318.180.000	261.000	176.000		318.617.000
Ministério Público da União	22.079.046				22.079.046
Ministério das Relações Exteriores	15.295.988				15.295.988
Ministério da Saúde	254.596.000		283.000	99.433.000	354.312.000
Ministério do Trabalho	35.400.000	1.116.000		2.500.000	39.016.000
Ministério dos Transportes	84.198.100				84.198.100
Ministério das Comunicações	9.332.146				9.332.146
Ministério da Cultura	12.731.000				12.731.000
Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos	51.924.013			4.730.296	56.654.309
Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado	8.705.255			38.506.316	47.211.571
Ministério do Planejamento e Orçamento	101.219.480	201.263.800		27.327.600	329.810.880
Gabinete do Ministro Extraordinário dos Esportes	3.000.000	111.000			3.111.000
Gabinete do Ministro Extraordinário de Política Fundiária	40.400.000				40.400.000
TOTAL	2.211.567.806	363.141.326	1.898.472	688.546.354	3.265.153.958

**Anexo III: QUADRO COMPARATIVO ENTRE ÓRGÃOS DOS LIMITES PARA
EXCLUSIVE PESSOAL, DÍVIDA, CONTRAPARTIDA E INGRESSOS**

**ATIVIDADES DE PARTICIPAÇÃO EM ORGANISMOS INTERNACIONAIS E
CAMPANHAS PUBLICITÁRIAS**

Órgãos	Participação em Organismos Internacionais	Desenvolvimento de Campanhas Publicitárias
Gabinete da Presidencia	312.935	11.302
Gabinete da Vice-Presidencia		74.000
Estado Maior das Forças Armadas		
Advocacia-Geral da União		
Ministério da Aeronautica		
Ministério da Agricultura e do Abastecimento	10.378.960	600.000
Ministério da Ciência e Tecnologia	1.512.292	
Ministério da Fazenda	478.566	11.013.000
Ministério da Educação e do Desporto	5.872.000	10.039.000
Ministério do Exército		
Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	1.477.000	3.620.300
Ministério da Justiça	395.834	505.391
Ministério da Marinha		
Ministério de Minas e Energia	399.440	
Ministério da Previdência e Assistência Social	120.000	5.331.000
Ministério Público da União		
Ministério das Relações Exteriores	41.236.877	
Ministério da Saúde	12.909.000	30.316.000
Ministério do Trabalho	23.000	
Ministério dos Transportes	10.100	690.000
Ministério das Comunicações	3.572.510	
Ministério da Cultura	240.170	
Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos	593.924	260.000
Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado	41.680	
Ministério do Planejamento e Orçamento	1.422.800	0
Gabinete do Ministro Extraordinário dos Esportes	3.000	100.000
Gabinete do Ministro Extraordinário de Política Fundiária	0	0
TOTAL	81.000.088	62.559.993

**Anexo IV: QUADRO COMPARATIVO ENTRE ÓRGÃOS DOS LIMITES PARA ATIVIDADES
EXCLUSIVE PESSOAL, DÍVIDA, CONTRAPARTIDA E INGRESSOS DE OC**

**ATIVIDADES DE ASSISTÊNCIA MÉDICA E ODONTOLÓGICA, PRESTAÇÃO DE BENEFÍCIOS E
ASSISTÊNCIA PRÉ-ESCOLAR A SERVIDORES**

Órgãos	Assistência Médica e Odontológica	Prestação de Benefícios a	Assistência Pré-escolar	Total
	a Servidores	Servidores		
Gabinete da Presidencia	9.938.935	19.850.406	2.258.357	32.047.698
Gabinete da Vice-Presidencia		70.095		70.095
Estado Major das Forças Armadas		6.650.370	231.000	6.881.370
Advocacia-Geral da União	489.600	500.000	100.000	1.089.600
Ministério da Aeronautica	60.751.182	23.439.865	24.330.051	108.521.098
Ministério da Agricultura e do Abastecimento	36.850.000	36.035.000	5.071.000	77.956.000
Ministério da Ciência e Tecnologia	6.530.588	6.345.583	1.976.326	14.852.497
Ministério da Fazenda	43.810.560	71.604.372	12.371.098	127.786.030
Ministério da Educação e do Desporto	12.300.500	212.009.000	49.349.640	273.659.140
Ministério do Exército	78.468.000	30.841.000	31.433.000	140.742.000
Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	3.995.000	4.375.000	720.000	9.090.000
Ministério da Justiça	9.911.043	24.800.914	8.553.216	43.265.173
Ministério da Marinha	11.732.177	27.678.810	34.051.241	73.462.228
Ministério de Minas e Energia	3.354.014	8.258.571	1.560.322	13.172.907
Ministério da Previdência e Assistência Social	58.005.000	64.192.000	16.512.000	138.709.000
Ministério Público da União	5.430.982	9.118.024	1.410.467	15.959.473
Ministério das Relações Exteriores	2.401.243	3.588.380	95.539	6.085.162
Ministério da Saúde		149.500.000	36.762.000	186.262.000
Ministério do Trabalho	11.109.000	10.632.000	2.450.000	24.191.000
Ministério dos Transportes	40.733.400	16.431.800	2.979.900	60.145.100
Ministério das Comunicações	14.451.406	2.109.338	534.600	17.095.344
Ministério da Cultura	2.590.000	4.398.000	913.000	7.901.000
Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos	10.843.400	14.222.783	4214090	29.280.273
Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado	1.029.456	1.933.426	489.893	3.452.775
Ministério do Planejamento e Orçamento	18.880.710	16.163.000	3.797.220	38.840.930
Gabinete do Ministro Extraordinário dos Esportes	87.000	274.000	82.000	443.000
Gabinete do Ministro Extraordinário de Política Fundiária	9.200.000	8.800.000	1.650.000	19.650.000
TOTAL	452.893.196	773.821.737	243.895.960	1.470.610.893