

MECANISMOS ENDÓGENOS DE EFICIÊNCIA ORÇAMENTÁRIA: UMA PROPOSTA PARA GESTÃO DE CUSTOS DO GOVERNO FEDERAL

SELENE PERES PERES NUNES

RICARDO DA COSTA NUNES

Resumo:

O trabalho analisa a evolução das despesas com Custeio e Capital no período 1995/1998 e dos principais determinantes dos atuais critérios de distribuição de gastos. Tendo como inspiração a recente experiência de Minas Gerais, apresenta-se 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.

Palavras-chave:

Área temática: *Modelos de Mensuração e Gestão de Custos no Comércio, Serviços , Empresas Governamentais e Construção. Casos Aplicados*

10.1. MECANISMOS ENDÓGENOS DE EFICIÊNCIA ORÇAMENTÁRIA: UMA PROPOSTA PARA GESTÃO DE CUSTOS DO GOVERNO FEDERAL

SELENE PERES PERES NUNES e RICARDO DA COSTA NUNES

Mestrado em Economia pela UNB.

Ministério do Planejamento e Orçamento

SQS 104 Bloco A apt 403 - Brasília - DF - CEP: 70343-010 Brasil

E-mail: selenepp@seplan.gov.br

Assessora Econômica do Ministro, para assuntos de política fiscal.

RESUMO

O trabalho analisa a evolução das despesas com Custeio e Capital no período 1995/1998 e dos principais determinantes dos atuais critérios de distribuição de gastos. Tendo como inspiração a recente experiência de Minas Gerais, apresenta-se 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.

Mecanismos endógenos de eficiência orçamentária: uma proposta para gestão de custos do Governo Federal

1. INTRODUÇÃO

Na recente discussão sobre as causas da deterioração do resultado fiscal do Governo Federal, o crescimento da despesa com Outros Custeios e Capital - OCC tem sido citado como um dos fatores preponderantes. De fato, no período 1996/98, conforme ilustra a Tabela 1, o OCC passou de 4,87% do PIB para 5,78%. Ressalte-se, ainda, que a tendência a um crescimento relativo da rubrica é potencializada pelo fato de ter havido recuperação expressiva da taxa de crescimento do PIB no mesmo período.

Assim, considerando a importância preponderante dessa variável para explicar a deterioração - *vis a vis* pessoal que apresentou uma diminuição de 0,05% e benefícios previdenciários cujo crescimento foi de apenas 0,42% - e a necessidade de adequar as despesas com custeio e investimento à previsão da receita, tendo em vista uma meta de resultado primário, freqüentemente recoloca-se a questão de que critérios utilizar na elaboração do Orçamento para decidir a destinação de recursos para os vários poderes/órgãos.

O objetivo deste trabalho é apresentar 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. Para tanto, apresenta-se, inicialmente, uma análise da evolução das despesas com OCC no período 1995/1998. Em seguida, discutem-se os principais determinantes dos atuais critérios de distribuição de recursos no Orçamento. Por fim, é formulada uma proposta que visa corrigir eventuais distorções, tendo como inspiração a recente experiência de Minas Gerais.

Tabela 1: Necessidade de Financiamento do Governo Central (%do PIB)

Composição	1996	1997	1998
Receita líquida	17,88	18,61	19,50
Despesa exclusive juros	15,4 9	16,06	16,80
Pessoal	5,26	5,15	5,21
Benef. Previdenciários	5,36	5,43	5,82
OCC	4,87	5,48	5,78
Atividades e Projetos	3,87	3,39	4,27
Vinculações	1,00	1,09	1,51
Resultado Primário	-0,21	-0,09	-0,06

(-) superávit

Fonte: SOF.

2- AS DESPESAS COM OCC

Tendo em vista o crescimento das despesas com OCC, torna-se relevante analisar o comportamento da rubrica desagregadamente para identificar as causas desse crescimento. 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: Evolução de Atividades e Projetos

	1996		1997		1998		1995-1998		1997-1998	
	var	var em %	var	var em %	var	var em %	var	var em %	var	var em %
TOTAL de atividades	25.669.326	25.869.445	26.935.268	25.881.169	211.843	0,83%	-1.054.099	-3,91%		
TOTAL de projetos	5.261.870	6.059.707	4.868.052	8.347.140	3.085.269	58,63%	3.479.088	71,47%		
	30.931.196	31.929.153	31.803.319	34.228.309						

O aumento da participação percentual de projetos em OCC, como mostra a Tabela 3, não é necessariamente ruim pois pode indicar que houve um aumento da qualidade do gasto público. 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.

Tabela 3: 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 frequentemente se divulga, a contenção do gasto em OCC tem ocorrido com queda, em termos reais, dos gastos em saúde, educação e militares.

Tabela 4: Despesas com Atividades e Projetos por órgão

ÓRGÃOS	a preços de 1998							
	1995	1996	1997	1998	1995/98		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 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 5: 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 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

ÓRGÃOS	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 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.

3. DETERMINANTES DA DISTRIBUIÇÃO DE DESPESAS NO ORÇAMENTO: ENTENDENDO O PROCESSO

A elaboração da proposta orçamentária tem início nos diferentes órgãos da administração pública e é enviada para análise e consolidação à Secretaria de Orçamento Federal - SOF, do Ministério do Planejamento e Orçamento - MPO. São, então, realizados os ajustes para adequação aos limites que permitem que sejam atingidos os objetivos macroeconômicos, notadamente no que se refere à obtenção de resultado primário nas contas públicas. Então, a proposta orçamentária é submetida ao Congresso, que realiza emendas. Depois de votada, a proposta retorna ao MPO como Lei para ser implementada.

A lógica orçamentária determina que quase sempre os órgãos enviem à SOF a despesa prevista e/ou pleiteada, obtida com base nas informações da execução de períodos anteriores, inflacionada por uma taxa de crescimento. Essa lógica tende a reproduzir a alocação de recursos passada como % do PIB.

Mais tarde, a realização de corte linear nos gastos, seja no Projeto de Lei do Orçamento, seja no seu contingenciamento, 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. Estas medidas, cuja dimensão não se conhece, poderiam ter impacto mais rápido que as reformas constitucionais. Contudo, além da implementação ser difícil tecnicamente, por exigir conhecimento específico das várias áreas, está sempre sujeita a contestação pelos seus gestores que poderiam interpretá-la como uma ingerência do Ministério do Planejamento em outros Ministérios. O corte linear, pela mesma razão, impõe um ônus político àqueles que gerenciam o processo orçamentário, manifesto por pressões de toda ordem.

Determinar o volume de recursos compatível com o exercício das funções de cada órgão da administração pública não é, certamente, tarefa fácil. Isto porque a prestação de serviço público é marcada pela diversidade. Enquanto alguns órgãos são estritamente planejadores e formuladores de políticas, outros alocam gastos em atividades-fim como a manutenção de escolas e hospitais. Em consequência, a estrutura mais ou menos centralizada de cada órgão, o número e o tamanho das instalações e o número de funcionários divergem significativamente em virtude das especificidades das funções de cada um. No Anexo I, são apresentados os totais, por órgão, dos limites para atividades utilizados na elaboração do Orçamento de 1998, exclusive pessoal, dívida, contrapartida e ingressos de OC. A diferença atinge R\$ 10,4 bilhões

Contudo, ainda que seja difícil a comparação entre órgãos, uma análise sob esta ótica é indispensável à persecução de maior qualidade do gasto. Assim, optou-se por comparar rubricas comuns a vários órgãos, tais como as atividades relacionadas à coordenação (Anexo II), a participação em organismos internacionais e o desenvolvimento de campanhas publicitárias (Anexo III), e assistência médica e odontológica, prestação de benefícios a servidores e assistência pré-escolar (Anexo IV).

Da observação do Anexo II, onde são apresentados os limites para as atividades de coordenação, depreende-se que as diferenças são da ordem de 26.588%, ou o equivalente a R\$ 827 milhões, se desconsiderados os Gabinetes da Presidência e Vice-Presidência, que não possuem a estrutura típica de ministérios. O órgão que menos gasta com coordenação é o Ministério Extraordinário dos Esportes - apenas R\$ 3,1 milhões - enquanto que o campeão de despesas nessas atividades é o Ministério da Fazenda, com R\$ 830,2 milhões. Se considerada apenas a rubrica “Coordenação e Manutenção Geral”, as diferenças são da ordem de 14.270%, ou o equivalente a R\$ 428 milhões.

Não obstante seja justificável certa diversidade dos níveis de gasto, relacionada às especificidades das funções, o comparativo dá margem a algumas perguntas. Porque o Ministério da Fazenda gasta na sua Coordenação e Manutenção Geral quatro vezes mais que

o Ministério do Planejamento e Orçamento, órgão de caráter formulador e administrativo semelhante, e sete vezes mais que o Ministério da Educação e do Desporto, cuja estrutura deveria teoricamente justificar maior descentralização e gasto ? Porque o Ministério da Previdência e Assistência Social gasta 2,9 vezes mais que o Ministério do Exército, cuja estrutura é bastante descentralizada, e 11,9 vezes mais que o Ministério da Ciência e Tecnologia?

Vários exemplos semelhantes poderiam ser citados. No caso de atividades de participação em organismos internacionais e de desenvolvimento de campanhas publicitárias, as diferenças também são expressivas. No caso de assistência médica e odontológica, prestação de benefícios a servidores e assistência pré-escolar, itens que devem estar relacionados ao número de servidores, não há um padrão para o comportamento das três rubricas.

Cabe ressaltar ainda o fato de que, em alguns órgãos, há sobreposição de atividades que, com designações diferentes, servem ao mesmo fim (Anexo V). Mesmo que os valores globais sejam os mais adequados, evitar tal sobreposição contribuiria para aumentar a transparência do processo orçamentário.

O caso mais grave refere-se, porém, à sobreposição entre órgãos (Anexo VI). Ainda que os valores globais fossem corretos, o que deve ser objeto de análise pela SOF, a utilização mais eficiente dos recursos exigiria que as atividades fossem centralizadas em um órgão.

Por fim, o Anexo VII apresenta algumas rubricas onde o volume de recursos alocado por si só exigiria uma averiguação quanto à eficiência de sua utilização e, eventualmente, medidas de contenção.

4. A PROPOSTA

Estudos¹ 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. Além disso, 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

¹ Hagen, Jurgen von & Harden, Ian descrevem o modelo do processo orçamentário e mostram haver uma forte correlação entre o seu grau de centralização e a disciplina fiscal.

(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.

$$\sum D_t = \sum \overline{D_t}$$

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

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.

5. CONCLUSÃO

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. 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.

6. BIBLIOGRAFIA

- ALESINA A. & PEROTTI R. “*Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects*”. International Monetary Fund, IMF Working Paper WP/96/70, 1996.
- 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.
- Banco Mundial (1997). *El estado en un mundo en transformación*, Informe Anual, 1997. Washington, D.C.
- BIRD, R. M. (1993). “*Threading the Fiscal Labyrinth: some issues in Fiscal Decentralization*”. National Tax Journal, 46:p.207-227.
- BLONDAL, JON (1997). “*Budgeting For the Future*”. Organization for Economic Co-operation and Development-OECD.
- BUCHANAN, J. M. (1997). “*The balanced budget amendment: Clarifying the arguments*. Public Choice: 117-138.
- 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.
- 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.
- DOWNS, A. (1957) "*An economic Theory of Democracy*". New York, Harfer and Row.
- 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.
- FIORINA, M. P. & NOLL R. G. (1978) *Voters Bureaucrats and Legislators*. *Journal of Public Economics* 9: 239-254.
- HAGEN J. von & HARDEN I. Budget Process and Commitment to Fiscal Discipline. International Monetary Fund, IMF Working Paper WP/96/78, 1996.
- 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.
- INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK (1997). "Latin American After a Decade of Reforms. Washington, D.C.
- 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.
- 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.
- MELCHIOR, J.C. de A. (1987). "*O financiamento da educação no Brasil*". São Paulo, Editora Pedagógica e Universitária.
- MUELLER, W. L. & MACKIE, M. (1973) "*The electoral cycle and the asymmetry of government and opposition popularity*". *Political Studies*, 21: 263-79.
- 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.
- PERSON, Paul (1996). "The New Politics of the Welfare State". *World Politics* 48: 143-79.

- 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.
- 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.
- 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.
- 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). Ensino Secundário.
- World Bank (1993). Reforma do Ensino Superior.
- World Bank (1994a). Brasil sobre Financiamento no Setor de Saúde.
- World Bank (1994b). O Setor Privado na Saúde.
- World bank (1994c). “Brazil. An Agenda for Stabilization”. Report N° 13168-BR.
- World Bank (1994d). “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 BANK (1992). “Secondary Education and Training in Brazil: Adapting to New Economic Realities”. Report N° 10564-BR.
- 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 Presidência	156.442.064
Gabinete da Vice-Presidência	1.172.141
Estado Maior das Forças Armadas	40.289.650
Advocacia-Geral da União	11.300.000
Ministério da Aeronáutica	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 Comércio 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 Presidência	43.417.010				43.417.010
Gabinete da Vice-Presidência	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 Aeronáutica	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 Comércio 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	Desenvolvimento
	Organismos Internacionais	de Campanhas Publicitárias
Gabinete da Presidência	312.935	11.302
Gabinete da Vice-Presidência		74.000
Estado Maior das Forças Armadas		
Advocacia-Geral da União		
Ministério da Aeronáutica		
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 Presidência	9.938.935	19.850.406	2.258.357	32.047.698
Gabinete da Vice-Presidência		70.095		70.095
Estado Maior 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 Aeronáutica	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	421.409	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