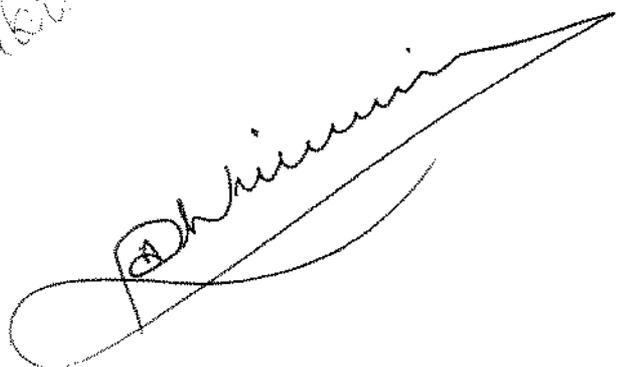


**ORÇAMENTO PÚBLICO E POLÍTICA FISCAL: ASPECTOS
INSTITUCIONAIS E A EXPERIÊNCIA RECENTE - 1985/1991**

Eduardo Refinetti Guardia

*Este exemplar cor-
responde ao original da
tese defendida por Eduar-
do Refinetti Guardia em 10.10.92
e orientada pelo Prof. Dr.
Fabrício Augusto de Oliveira.*

Dissertação apresentada ao Instituto
de Economia da Universidade
Estadual de Campinas para a
obtenção do título de Mestre em
Economia, sob a orientação do Prof.
Dr. Fabrício Augusto de Oliveira.



Campinas, novembro de 1992.



Aos meus pais.

"Sabemos perfeitamente que a intercalação de mudanças de hábitos, ou de hábitos novos, constitui o único meio para manter a nossa vida, para refrescar a nossa sensação de tempo, para obter um rejuvenescimento, um reforço, uma retardação da nossa experiência do tempo, e com isso, o renovamento da nossa sensação de vida em geral" (Thomas Mann, "A Montanha Mágica")

AGRADECIMENTOS

Diversas pessoas contribuíram direta ou indiretamente para a realização deste trabalho, às quais gostaria de expressar meus agradecimentos.

Inicialmente ao Fabrício, pelo exemplo de praticidade e pela orientação precisa e objetiva.

Aos meus companheiros de mestrado pela amizade e convívio sempre estimulantes, especialmente ao Reynaldo por seu espírito crítico, Marcos pelo rigor da forma e Carlos por seu apoio. Aos três muito devo pela leitura atenta e exaustiva de todo o material. Sua ajuda foi inestimável.

O contato com os técnicos e consultores do IESP foi fundamental para minha formação profissional e acadêmica. Não poderia deixar de destacar meus companheiros e amigos da Área Fiscal: Tomás pelo estímulo e decisiva colaboração ao longo de todos estes anos; Vavá, João Carlos e Khalil pelo exemplo de convívio profissional. Ao Biasoto pela interlocução sempre gratificante.

Aos estagiários que trabalharam comigo ao longo deste projeto, em especial a Daniel e Priscila pelo auxílio na elaboração do Anexo estatístico.

No plano institucional agradeço a FUNDAP pela oportunidade de compatibilizar meu tempo de trabalho como pesquisador à árdua tarefa de elaboração de uma Dissertação de Mestrado.

Sulamís Dain contribuiu com uma leitura atenta e crítica da versão preliminar. Suas considerações foram fundamentais para a conclusão deste trabalho. Ao Arno Mayer agradeço por

seus comentários e sugestões sobre o capítulo 1.

Finalmente, à minha família agradeço pelo apoio irrestrito e pela certeza de um ambiente amigo. Sobretudo à Lú pela paciência e estímulo constantes. Seu apoio e carinho foram fundamentais para que este trabalho não perdesse seu contexto.

Campinas, 20 de novembro de 1992.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I - A PRIMEIRA FASE DO PROCESSO DE UNIFICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA: AS REFORMAS INSTITUCIONAIS DE 1985/87 E A CONSTITUIÇÃO DO ORÇAMENTO DE CRÉDITO	
A. Introdução	7
B. O Contexto Geral das Reformas: Desequilíbrios Macroeconômicos e a Disfuncionalidade Institucional do Setor Público Brasileiro	8
C. O Início do Processo de Unificação Orçamentária: O Orçamento de Crédito e o Reordenamento Institucional do Governo Federal	18
1. O Orçamento das Operações de Crédito e a Interrupção do Fluxo de Recursos Externos	23
2. A Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional e a Transferência do Lucro do Banco Central	35
3. Considerações sobre a Estrutura do Orçamento de Crédito	43
D. Conclusões	45
CAPÍTULO II - A SEGUNDA FASE DO PROCESSO DE UNIFICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA: A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O NOVO SISTEMA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO	
A. Introdução	49
B. O Sistema de Planejamento	51
1. O Arcabouço Institucional do Sistema de Planejamento de 1967	54
2. O Arcabouço Institucional do Sistema de Planejamento de 1988	61
3. Considerações sobre o Sistema Atual	65
C. A Abrangência e Conteúdo do OGU	74
1. As mudanças constitucionais	75
2. Considerações sobre o novo OGU	81
D. A Participação do Legislativo	84
E. Conclusões	93
CAPÍTULO III - CONSIDERAÇÕES SOBRE A ELABORAÇÃO, EXECUÇÃO E REGULAMENTAÇÃO DO NOVO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO	
A. Introdução	96
B. A Elaboração do Orçamento	97
1. A Previsão de Receitas	97
2. A Pré-preparação do Orçamento e os Limites de Despesas	103
3. O Planejamento e a Técnica de Estruturação do	

Orçamento	108
4. A Avaliação e o Planejamento do Gasto Público	111
C. A Execução do Orçamento	115
1. A indexação do Orçamento	116
2. A Lei do Orçamento e a Execução Orçamentária	121
D. Legislação Complementar	132
E. Conclusões	135
CONSIDERAÇÕES FINAIS	139
ANEXO 1 - OS PROGRAMAS CONSTITUTIVOS DO ORÇAMENTO DAS OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO	144
ANEXO 2 - O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO AMERICANO	152
ANEXO 3 - O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NOS PRINCIPAIS PAÍSES DA OCDE	158
ANEXO 4 - EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA EM 1990 E 1991 - TABELAS SELECIONADAS	165
BIBLIOGRAFIA	194

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Balancete Consolidado das Autoridades Monetárias: Ativo (Cr\$ Bilhões de 1985).....	29
TABELA 1.1 - Balancete Consolidado das Autoridades Monetárias: Ativo (1982=100).....	30
TABELA 2 - Despesas a cargo do Orçamento de Crédito.....	32
TABELA 3 - Fontes de Financiamento do Orçamento de Crédito.....	33
TABELA 4 - Execução da Receita Orçamentária - 1990 (US\$ Milhões Dez/90).....	99
TABELA 5 - Execução da Receita Orçamentária - 1991 (US\$ Milhões Dez/90).....	101
TABELA 6 - Execução da Despesa Orçamentária - 1990 (US\$ Milhões Dez/90).....	122
TABELA 7 - Execução da Despesa Orçamentária - 1991 (US\$ Milhões Dez/90).....	123
TABELA 8 - Execução da Despesa Orçamentária - 1990 (Cr\$ Milhões correntes).....	125
TABELA 9 - Execução da Despesa Orçamentária - 1991 (Cr\$ Milhões Correntes).....	126
TABELA 10 - Execução da Despesa por Função - 1991 (Cr\$ Milhões correntes).....	128
TABELA 11 - Execução da Despesa por Função - 1991 (US\$ Milhões Dez/90).....	129

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Impacto da Transferência das Despesas não Reembolsáveis do Orçamento Monetário para o Orçamento Fiscal em 1986.....	31
QUADRO 2 - Planos Plurianuais e Diretrizes Orçamentárias.....	70
QUADRO 3 - Entidades Descentralizadas na Proposta Orçamentária para 1992.....	82
QUADRO 4 - Prazos para a Apreciação da Proposta Orçamentária.....	92

INTRODUÇÃO

Os anos oitenta caracterizaram-se como um período de intensos desequilíbrios na economia brasileira. A crescente instabilidade inflacionária, a estagnação do produto interno e a conseqüente deterioração das condições de vida da população são manifestações irrefutáveis das distorções acumuladas ao longo das últimas décadas de nossa história.

O binômio "Estabilização e Desenvolvimento" passou a ser a preocupação fundamental dos analistas econômicos e da sociedade em geral. A despeito das divergências conceituais e das implicações diferenciadas em termos de proposições de políticas, dentre as distintas versões e matizes teóricas que procuram explicar as origens e desafios colocados pela crise brasileira, a questão da redefinição do papel do Estado na economia coloca-se como um dos principais aspectos a ser enfrentado.

Desde os adeptos das proposições mais liberais (e simplistas) que advogam a tese do Estado Mínimo, até os que (ainda) esperam encontrar no Estado o agente capaz de resolver e arbitrar todos os conflitos colocados pelo processo de desenvolvimento econômico e social, a Reforma do Estado ganha destaque entre o rol de proposições colocadas para a retomada da estabilização e do desenvolvimento.

Repensar o papel do Estado implica contudo enfrentar um espectro muito amplo e complexo de questões, "uma nova estratégia implica objetivos claros. E estes supõem um poder capaz de arbitrar os custos da estabilização e definir a rota do crescimento econômico. Uma e outra coisa podem, e deverão passar, por reformas administrativas, fiscais e patrimoniais do Estado. Mas nenhuma dessas resolverá o problema da falta de poder de comando. (...) A reorganização do setor público só adquirirá sentido e viabilidade com a contraface indissociável da afirmação política e econômica de uma nova estratégia de desenvolvimento" (Fiori, 1991, p.11).

O presente trabalho circunscreve-se num espaço bastante restrito, porém claramente delimitado, do espectro de questões acima elencado. Pretende-se discutir o significado, alcances e limitações do processo de reforma do sistema de planejamento e orçamento da União. Trata-se portanto de analisar um aspecto específico de um processo ainda em curso de reforma do setor público brasileiro, tomando-se por referência a experiência do governo federal a partir da segunda metade dos anos oitenta.

O processo orçamentário "representa um conceito central e uma realidade através da qual as políticas são convertidas em ações" (Premchand, 1990, p.99). Nesta acepção, o orçamento público tem a função precípua de traduzir os objetivos políticos, econômicos e sociais do governo em programas e ações concretas do setor público, a partir de uma determinada estrutura de receitas.

Em outros termos, o orçamento é muito mais do que um mecanismo através do qual o Poder Público planeja, administra e executa suas receitas e despesas, o orçamento é em realidade o instrumento mediante o qual uma dada correlação de forças políticas, em determinado período, é manifestada através de proposições de ações concretas e de direcionamento do setor público. Vale dizer, "reside aqui, a sua feição política, através do qual se travam os embates entre os representantes das classes e de suas frações para definir a direção e a forma de ação do Estado" (Oliveira, 1985, p.31).

Note-se que na relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, o orçamento público coloca-se como instrumento central. Nas sociedades democráticas, é através deste que o Legislativo autoriza e legitima politicamente - para um período de tempo pré-estabelecido, em geral um ano - o montante e a forma de alocação dos recursos públicos. Neste sentido, o orçamento é também o principal instrumento de controle do Poder Legislativo, ou da sociedade em geral, sobre as ações do Executivo.

Importante salientar que, como todo instrumento de natureza política, o significado e

papel do orçamento público está "determinado historicamente, assumindo em diferentes períodos, papel e feições distintas" (Oliveira, 1985, p.31). A título de exemplo, com o advento da doutrina Keynesiana e notadamente a partir da Segunda Grande Guerra, o orçamento público assumiu, em diversos países, o papel de um instrumento de ajustamento macroeconômico, expressando a disposição do Estado de influir na determinação dos níveis de renda e emprego da sociedade. Em oposição, no período de vigência do ideário liberal, que antecedeu a Grande Depressão dos anos trinta, privilegiou-se a função do orçamento público enquanto instrumento que assegurasse o equilíbrio entre as receitas e despesas governamentais, em detrimento de qualquer objetivo macroeconômico associado ao gasto público, que não o de evitar a ocorrência de déficits.

Este amplo espectro de questões associado ao significado do orçamento público sugere-nos que seu estudo ou, mais precisamente, o estudo do processo orçamentário - entendido como o planejamento do gasto, a elaboração da proposta orçamentária do Executivo e sua discussão e aprovação no Congresso Nacional, a execução das despesas pelo Executivo e, finalmente, a avaliação dos resultados obtidos - deveria constituir um objeto imprescindível para qualquer análise e conhecimento do setor público numa sociedade democrática.

O caso brasileiro, contudo, apresentava certas especificidades que reduziram drasticamente o significado do orçamento enquanto um instrumento de negociação política, controle, planejamento e orientação das ações do setor público.

A correlação de forças que deu origem ao regime autoritário instaurado a partir de 1964 destituiu o orçamento federal de suas funções e significado. A centralização dos recursos públicos na esfera federal, a violação das prerrogativas do Poder Legislativo, a submissão das demais esferas de governo aliado à repressão aos partidos de oposição e movimentos organizados da sociedade civil, propiciaram uma brutal concentração de poderes no Executivo Federal, que passou a ser o responsável pelos desígnios da Nação. Assim, ao dispensar qualquer instrumento de discussão ou controle sobre a alocação dos recursos públicos o governo esvaziou o conteúdo econômico e político do Orçamento Geral da União ⁽¹⁾.

(1) Quando um regime se afasta do ideal do Estado-de-Direito, "tudo se passa como se o Estado se corporificasse apenas no Executivo que passa a constituir a fonte de onde emana todo o poder e se afastasse da sociedade ao transformar em

O arcabouço institucional do sistema de planejamento e orçamento do governo federal desenhado a partir de 1964, em consonância com o princípio da descentralização preconizado pela reforma administrativa de 1967, excluiu do Orçamento Geral da União as principais ações de governo voltadas para o domínio da intervenção econômica e social. Estas, por sua vez, encontravam-se dispersas entre os orçamentos próprios das entidades da administração indireta ou em orçamentos cujo conteúdo só não era mais obscuro do que a própria forma de decisão acerca da alocação destes recursos.

Esta forma de condução dos negócios públicos não encontrou obstáculo enquanto, ao lado da centralização de poderes no Executivo Federal, o país encontrava-se numa fase de crescimento econômico e com abundantes fontes de financiamento externo. A reformulação do processo orçamentário da União, de fato, só começou a tomar contornos a partir do advento da Nova República e em meio a um contexto de intenso desequilíbrio das finanças públicas.

Em realidade, "nenhuma mudança significativa pode ser feita no processo orçamentário sem afetar o processo político. Não teria sentido pensar em alterações na estrutura orçamentária se, ao final, o padrão de decisão orçamentária fosse precisamente o mesmo. Pelo contrário, as reformas tem reduzida justificativa a menos que resultem em diferentes formas de decisões e, quando e se isto for atingido, o papel das forças políticas terá necessariamente sido alterado" (Wildavsky, 1964, p.132).

A reforma do processo orçamentário do governo federal, iniciada em 1985 e completada com a promulgação da Constituição Federal de 1988, não pode, portanto, ser entendida fora do contexto de crise econômica, redemocratização do país e da nova correlação de forças entre os Poderes e esferas de governo que acompanhou o processo de transição democrática dos anos oitenta.

Na discussão sobre a reforma do sistema de planejamento e orçamento do setor público,

em verdade já presente desde o início dos anos oitenta, a unificação dos orçamentos da União passou a ser vista como a questão central a ser enfrentada para a recuperação do significado e papel do orçamento federal, bem como das prerrogativas do Poder Legislativo. Ademais, entendia-se a unificação orçamentária como um imperativo à democratização e controle do gasto público, na medida que elevaria a transparência das contas federais ⁽²⁾.

A conclusão do processo de reforma do sistema de planejamento e orçamento da União materializou-se na figura do novo Orçamento Geral da União previsto na Constituição Federal de 1988. Sua concepção esteve baseada em três princípios gerais que nortearam a reformulação do processo orçamentário do governo federal: a unificação do orçamento, o fortalecimento da atividade de planejamento e a recuperação das prerrogativas do Poder Legislativo para dispor sobre matéria orçamentária.

O objetivo desta dissertação é resgatar e discutir o processo de reforma do sistema de planejamento e orçamento da União, com o intuito de verificar em que medida este permitiu recuperar o papel do orçamento público enquanto um instrumento de planejamento, orientação, controle e avaliação das ações governamentais.

O capítulo 1 aborda a primeira fase do processo de unificação orçamentária que antecedeu a promulgação da Constituição Federal de 1988. A idéia é discutir este processo, com destaque para a constituição do Orçamento das Operações de Crédito, inserindo-o num contexto de desestruturação das fontes de financiamento do setor público a partir da ruptura do fluxo voluntário de recursos externos. Pretende-se também discutir os impactos da unificação orçamentária sobre a execução do Orçamento Geral da União, notadamente no que diz respeito à gestão das políticas de fomento e ao relacionamento entre o Banco Central e o Tesouro Nacional. O Anexo 1 apresenta uma descrição detalhada dos programas constitutivos do Orçamento das

(2) A idéia de que apenas a unificação orçamentária seria suficiente para resgatar o papel do orçamento federal não era contudo compartilhada por todos os analistas. Segundo Rezende e Dain (1985, p.322), "a simples consolidação dos orçamentos, a partir das categorias hoje existentes, e o gesto apenas ritual de sua apresentação no Congresso não substituem o trabalho de reorganização das contas públicas tomando como critério básico justamente as várias manifestações de sua heterogeneidade, impeditivas à consolidação insinuada. Nesta perspectiva, a unicidade orçamentária traria mais sombra aos já obscuros caminhos do gasto público, dificultando ainda mais sua avaliação".

Operações de Crédito.

O capítulo 2 discute as mudanças efetuadas no processo orçamentário brasileiro no âmbito da Constituição Federal de 1988. O objetivo aqui é não só apresentar as alterações frente ao sistema anterior, estruturado no âmbito da Constituição Federal de 1967, mas também tecer algumas considerações sobre este novo arcabouço institucional. A discussão está organizada a partir dos três aspectos centrais que caracterizaram as mudanças introduzidas pela nova Constituição em matéria orçamentária: 1) o sistema de planejamento; 2) a abrangência e conteúdo do Orçamento Geral da União; e 3) a participação do Poder Legislativo. Adicionalmente, procurou-se buscar na experiência internacional elementos que pudessem contribuir para a análise do novo sistema de planejamento e orçamento federal. Neste sentido, os Anexos 2 e 3 apresentam, respectivamente, uma descrição do processo orçamentário americano e as principais etapas e eventos do processo orçamentário de uma amostra de países desenvolvidos da OCDE.

O Capítulo 3 discute a experiência de elaboração e execução do Orçamento Geral da União em 1990 e 1991, que constituem os dois primeiros anos de elaboração e execução do orçamento dentro dos marcos do sistema definido na Constituição de 1988. Trata-se portanto de avaliar o novo processo orçamentário a partir da análise de dois aspectos centrais: as práticas e procedimentos utilizados na elaboração do orçamento e a correspondência entre os valores previstos na Lei Orçamentária e a efetiva realização das despesas ao longo da execução do orçamento. Adicionalmente, são apresentadas algumas considerações sobre a necessidade de regulamentação dos novos princípios constitucionais. O Anexo 4 apresenta um conjunto detalhado de tabelas da execução orçamentária em 1990 e 1991.

CAPÍTULO I - A PRIMEIRA FASE DO PROCESSO DE UNIFICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA: AS REFORMAS INSTITUCIONAIS DE 1985/87 E A CONSTITUIÇÃO DO ORÇAMENTO DE CRÉDITO

A. Introdução

O processo de unificação orçamentária do governo federal pode ser dividido em duas fases distintas. Na primeira, entre 1985 e o final de 1987, assistiu-se ao início da consolidação dos orçamentos federais, no âmbito do processo de reestruturação das relações institucionais entre o Tesouro Nacional e as autoridades monetárias, bem como a redefinição da estrutura de financiamento de uma parcela relevante das despesas da União. Na segunda, relacionada à discussão e promulgação da Constituição Federal de 1988, os dispositivos constitucionais voltados para a conclusão do movimento de unificação orçamentária expressavam o desfecho de um processo mais amplo de redemocratização do país e de uma significativa modificação das relações entre os Poderes Executivo e Legislativo federal em matéria orçamentária.

A distinção entre estas duas fases pode ser mais claramente apreendida mediante a análise de dois condicionantes: os agentes responsáveis pelas reformas e o contexto econômico e político associado à cada um dos períodos.

As reformas implementadas entre 1985 e 1987 foram de iniciativa exclusiva do Poder Executivo. As medidas adotadas a partir da burocracia federal expressavam as preocupações daquele segmento num contexto de desestruturação das fontes de financiamento do setor público - já presente desde o final dos anos setenta e amplamente explicitada no início dos anos oitenta - e de implementação de um programa de ajustamento da economia brasileira sob a tutela do Fundo Monetário Internacional.

O segundo período de reformas, de iniciativa do Poder Legislativo, inseriu-se no âmbito de um processo mais amplo em que a nova correlação de forças entre as esferas de governo e Poderes Públicos foram explicitadas a partir da elaboração da nova Constituição Federal. Neste sentido, os dispositivos introduzidos pelos constituintes sobre matéria orçamentária, estariam expressando o firme propósito dos parlamentares de resgatar e assegurar a participação do Legislativo no processo de discussão e decisão da alocação dos recursos públicos. O que, em última instância, significava a institucionalização desta nova correlação de forças, que acompanhou o processo de redemocratização do país e sua tradução em termos orçamentários.

O objetivo deste capítulo é discutir o primeiro período do processo de unificação orçamentária ⁽³⁾ tendo em vista as seguintes preocupações: 1) estabelecer as relações existentes entre as medidas então adotadas no sentido da unificação orçamentária e a ruptura do fluxo de recursos externos verificada a partir de 1982, destacando-se a constituição do Orçamento das Operações de Crédito; 2) discutir de que maneira as reformas implementadas ensejaram uma modificação no relacionamento entre o Tesouro Nacional e o Banco Central; e 3) tecer algumas considerações sobre o arcabouço institucional resultante das reformas em questão e seus impactos sobre a execução do Orçamento Geral da União.

B. O Contexto Geral das Reformas: Desequilíbrios Macroeconômicos e a Disfuncionalidade Institucional do Setor Público Brasileiro

A segunda metade dos anos oitenta foi marcada por um intenso processo de reformas institucionais da Administração Pública Federal. Num contexto mais amplo, estas reformas inseriram-se na necessidade de adequação do governo federal à conjuntura de crise fiscal, decorrente do desmantelamento das estruturas de financiamento do setor público - notadamente do rompimento do padrão de financiamento externo - e do próprio efeito perverso das políticas de ajuste do balanço de pagamentos sobre as finanças públicas federais.

(3) Note-se que este assunto já foi amplamente discutido por diversos autores - Teixeira (1991), Parente (1989) e Parente e Calabi (1990) -, de maneira que nos limitaremos a apontar os principais aspectos referentes ao processo em questão

A interrupção do fluxo voluntário de recursos externos a partir de 1982 e a conseqüente deflagração de uma severa crise cambial impuseram a necessidade de um profundo processo de ajustamento da economia brasileira, cujo padrão de crescimento nos anos setenta esteve amplamente baseado na absorção de recursos externos ⁽⁴⁾.

O programa de ajustamento então implementado, sob a imposição e monitoramento do Fundo Monetário Internacional, baseava-se na teoria do "ajuste monetário do balanço de pagamentos". Vale dizer, partindo-se do pressuposto de uma relação estável entre demanda por moeda e demanda por bens, o equilíbrio do Balanço de Pagamentos seria atingido mediante um severo controle sobre o crédito doméstico, de maneira que a expansão da base monetária fosse condicionada somente pela variação das reservas internacionais.

Em consonância com estes pressupostos, implementou-se uma estratégia de ajuste recessivo para assegurar a geração de megassuperávits na Balança Comercial e, conseqüentemente, viabilizar o pagamento do serviço da dívida externa. Para se compreender o significado desta estratégia para o setor público, é necessário explicitar as relações entre a contração do crédito doméstico líquido e as Necessidades de Financiamento do Setor Público.

Na perspectiva do FMI, as metas de controle do crédito doméstico líquido deveriam ser atingidas, basicamente, a partir de um severo controle sobre o crédito concedido ao setor público. O que reduziria as penalizações impostas ao setor privado na estratégia de ajustamento. Assim, o controle sobre as Necessidades de Financiamento do Setor Público passou a ser um dos principais componentes do processo de ajustamento.

Neste contexto, o controle das despesas públicas, sobretudo do governo federal, assumia papel central na estratégia de ajustamento e estabilização da economia. O corte de despesas e as restrições de acesso dos órgãos públicos às fontes internas de crédito constituíam, na concepção

(4) Note-se que a premência deste ajustamento era ainda mais intensa no âmbito do setor público, posto que à época este já respondia por aproximadamente 70,0% da dívida externa brasileira. Para uma discussão aprofundada do processo de ajustamento da economia brasileira a partir de 1982, das características do endividamento externo e do processo de estatização da dívida externa brasileira, ver Belluzzo & Almeida (1992); Bontempo (1988); Cavalcanti (1988); Fórum Gazeta Mercantil (1983); e Cruz (1984).

do FMI (e encampada pelo Governo), elementos cruciais para se atingir as metas de expansão do crédito interno compatíveis com o equilíbrio do Balanço de Pagamentos.

Não cabe aqui analisar a política de ajustamento patrocinada pelo FMI ⁽⁵⁾. Pretendemos destacar a disfuncionalidade institucional do setor público brasileiro, e notadamente do governo federal, para a implementação desta política de ajuste recessivo e de severo controle sobre as contas públicas ⁽⁶⁾.

No âmbito institucional, as dificuldades de controle das contas do governo federal associavam-se a três fatores básicos, altamente inter-relacionados. Em primeiro lugar, a existência de um sistema múltiplo de orçamentos, em que as diversas despesas do governo federal encontravam-se dispersas entre três orçamentos, o Orçamento Fiscal, o Orçamento Monetário e o Orçamento SEST. Em segundo lugar, a confusão institucional que caracterizava o relacionamento entre o Banco Central, Banco do Brasil e o Tesouro Nacional. Por fim, a flexibilidade conferida ao Banco Central na gestão da dívida mobiliária federal. Vejamos as origens deste particular arranjo institucional e seus impactos sobre a gestão dos orçamentos da União.

A constituição de um sistema múltiplo de orçamentos teve sua origem nas reformas administrativa e financeira de meados dos anos sessenta. Com o intuito de ampliar a capacidade de financiamento do Estado e de dotar a Administração Pública de uma maior agilidade operacional, a reforma administrativa de 1967, sob a égide do Decreto Lei 200/67, promoveu uma significativa descentralização das ações de responsabilidade do governo federal através da sua fragmentação entre as entidades da administração indireta.

Amparado na tese do autofinanciamento da administração indireta, o processo de descentralização das atividades do governo federal, a partir de meados dos anos sessenta, promoveu um forte movimento de criação de empresas públicas e de multiplicação do número

(5) Para uma avaliação crítica do programa de ajustamento da economia brasileira sob a tutela do FMI ver Belluzzo & Almeida (1992), Fórum Gazeta Mercantil (1983) e Modiano & Carneiro, (1990).

(6) Para uma discussão mais detalhada acerca da disfuncionalidade institucional do setor público brasileiro, ver Dain (1988).

de autarquias e fundações federais. Este processo de fragmentação institucional atingiu mais fortemente as políticas de natureza social, destacando-se os setores de saneamento básico, habitação, transportes urbanos e limpeza pública.

Estas entidades, inclusive as empresas estatais, que passaram a responder pelas principais ações de governo voltadas para o domínio da intervenção econômica e social - amparadas na autonomia financeira e administrativa conferida pelo Decreto Lei 200/67 - não integravam o Orçamento Geral da União, tendo seus orçamentos aprovados por Decreto do Poder Executivo.

Neste contexto, "se é verdade que a descentralização dotou a administração indireta de orçamento próprio, aumentando seu grau de liberdade quanto a diversificação de mecanismos de financiamento e conseqüente expansão do gasto público, também é fato que a fragmentação institucional dificultou o controle e a visualização integrada do desempenho da política fiscal, além de ampliar o espaço de pressão política sobre o setor público" (Dain, 1988, p.5).

Foi somente em 1979, num contexto de grave descontrole das finanças públicas, que os diversos orçamentos da administração indireta foram consolidados numa peça orçamentária de natureza claramente residual, o orçamento SEST. Segundo Werneck (1987), o orçamento SEST derivou da necessidade de controlar toda a despesa pública federal que não estivesse sendo feita diretamente pela União - Orçamento Fiscal - ou através das autoridades monetárias - Orçamento Monetário - decorrendo daí sua abrangência residual, no sentido de agregar o restante do orçamento consolidado do setor público.

A criação da SEST representou um primeiro passo no sentido da unificação orçamentária e de ampliação dos controles do governo federal sobre as entidades da administração indireta. Não obstante, dada a natureza altamente heterogênea dos órgãos integrantes deste orçamento, a criação da SEST suscitou uma série de distorções do ponto de vista da gestão orçamentária (7).

(7) Ademais, "a junção num mesmo orçamento de unidades heterogêneas traz problemas que não só os de natureza semântica (...) Consideremos, inicialmente, as instituições tipicamente governamentais (...) Dada a natureza eminentemente pública de suas funções, a idéia de que cada uma delas isoladamente possa apresentar déficit é tão equivocada quanto o fato de se afirmar que uma unidade qualquer do orçamento público é deficitária. A inclusão dessas instituições no orçamento SEST afeta o correto entendimento das contas governamentais, uma vez que um

A consolidação dos orçamentos das entidades da administração descentralizada no orçamento SEST "significou submeter entidades de naturezas completamente distintas a um mesmo tipo de controle financeiro (...) Ter que acomodar em uma mesma estrutura orçamentária, de um lado, agências governamentais - cuja autonomia *vis-à-vis* ao governo central é apenas um arranjo administrativo para dotá-las de maior flexibilidade - e, de outro, empresas organizadas como sociedades anônimas controladas acionariamente pelo governo federal conduziu a distorções sérias (...) As empresas propriamente ditas foram submetidas à camisa de força de uma orçamentação que, se bem defensável para o controle de agências governamentais descentralizadas, é totalmente inadequada para o controle financeiro de empresas" (Werneck, 1987, p.21:22).

A disfuncionalidade do sistema orçamentário ampliava-se ainda mais quando considerada as características do Orçamento Monetário, cuja origem remonta ao processo de reformas institucionais implementado na segunda metade dos anos sessenta, sob o amparo das chamadas Lei de Reforma Bancária (Lei No 4.595 de 31/12/64) e Lei de Reforma do Mercado de Capitais (Lei No 4.728 de 14/07/65).

A Reforma Financeira havia reestruturado o sistema financeiro doméstico, mediante a criação de mecanismos de captação, intermediação e repasse de recursos, que garantissem o estímulo à geração de poupança interna e o desenvolvimento do mercado de capitais, tendo em vista a constituição de um sistema de financiamento não inflacionário compatível com a retomada do desenvolvimento econômico. A gestão de linhas de crédito seletivo por parte da União constituía, assim, um importante instrumento de alavancagem e orientação de recursos para os setores tidos como prioritários na estratégia de crescimento acelerado. Desempenhando, portanto, um papel complementar ao sistema financeiro desenhado em meados dos anos sessenta.

Neste sentido, foi conferida ao recém criado Banco Central do Brasil, instituído por

grande número de instituições da administração descentralizada controladas pela SEST é responsável por programas de amplo interesse social, nas áreas de educação, saúde, assistência social, nutrição, etc." (Rezende & Dain, 1985, p.312).

intermédio da Lei 4.595/64, a responsabilidade pela gestão de uma série de Fundos e Programas ligados a setores considerados relevantes. Estes Fundos e Programas promoveram a canalização de recursos para aplicação nos setores agrícola, industrial e exportador, além de programas de desenvolvimento regional, distribuição de terras, desenvolvimento do mercado de capitais e apoio financeiro a instituições públicas e privadas.

Ressalte-se que a criação do Banco Central do Brasil não foi acompanhada da transferências de todas as atribuições de Autoridade Monetária até então exercidas pelo Banco do Brasil e pela Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC). Em outros termos, "a Lei da Reforma Bancária, transferindo grande parte das funções da SUMOC ao Banco Central do Brasil, manteve o Banco do Brasil como Agente Financeiro do Tesouro Nacional (cujos déficits passaram entretanto a ser cobertos pelo Banco Central), receptor exclusivo dos depósitos de quaisquer entidades federais, depositário das reservas voluntárias dos bancos comerciais e como agente especial do Banco Central em muitas operações" (Ferreira, 1974, p. 11).

A Reforma Financeira de 1964, em função do *status* de Autoridade Monetária conferido ao Banco do Brasil, ensejou uma situação de duplo comando da política monetária, caracterizando, em realidade, um sistema misto de autoridades monetárias. Dessa forma, o Orçamento Monetário foi criado para resolver este problema colocado pela duplicidade de comando, sob a direção do também recém criado Conselho Monetário Nacional (8).

O Orçamento Monetário contemplava a programação das operações de responsabilidade do Banco Central, inclusive os Fundos e Programas, e as operações a cargo do Banco do Brasil realizadas em nome do Tesouro Nacional, que ficariam conhecidas como as "Contas Fiscais do Orçamento Monetário" - tais como aquisições de produtos agrícolas, comercialização de trigo, e formação de estoques reguladores (9).

(8) A Lei de Reforma Bancária de 1964 dispõe que "o Banco Central do Brasil deve submeter, anualmente, ao Conselho Monetário Nacional, a proposta do Orçamento Monetário do País, o qual define as metas quantitativas do crédito do sistema bancário aos setores público e privado, bem como analisa o impacto dessas metas sobre o volume de meios de pagamento" (Ferreira, 1974, p.12).

(9) Os programas cursados ao amparo do Orçamento Monetário podiam ser diferenciados das demais despesas do OGU basicamente por dois motivos: representavam a concessão de um subsídio direto ao setor privado - como no caso da Conta Trigo - e/ou constituíam uma despesa com retorno. Ou seja, tratava-se de políticas de financiamento e fomento

A programação anual das aplicações dos Fundos e Programas e das "Contas Fiscais" administradas pelas autoridades monetárias integrava o Orçamento Monetário que, considerando os objetivos da política econômica e as necessidades previsíveis, estipulava os recursos para estas atividades. Uma vez que as decisões de gasto dos Fundos e Programas eram realizadas fora do âmbito do Orçamento Fiscal, dispensando a apreciação e controle do Legislativo, a manutenção destas linhas de crédito seletivo garantiam ao Executivo a responsabilidade exclusiva pela gestão e destinação de parte significativa dos recursos da União. Note-se que, do ponto de vista político, este arranjo institucional implicava uma significativa concentração de Poderes no Executivo Federal, que possuía a prerrogativa de arbitrar a destinação destes recursos entre os agentes privados e as esferas subnacionais.

Em suma, a coexistência dos orçamentos fiscal e monetário e de um sistema misto de autoridades monetárias resultaram numa espécie de fusão entre as contas do Tesouro Nacional, Banco Central e Banco do Brasil, que, na prática, passaram a constituir uma única entidade do ponto de vista financeiro. O Banco do Brasil acessava os recursos do Banco Central de forma automática e sem limites através da "Conta Movimento" ⁽¹⁰⁾ além de, assim como o Banco Central, realizar operações de responsabilidade do Tesouro sem a correspondente transferência de recursos do Orçamento Geral da União. Este intrincado jogo de contas significava que os desequilíbrios decorrentes da execução dos Fundos e Programas e das Contas Fiscais eram, em última instância, girados contra o Banco Central, cuja contrapartida encontrava-se na emissão primária de moeda ou na expansão da dívida mobiliária federal.

É importante destacar que a existência de um sistema múltiplo de orçamentos no âmbito do governo federal e o particular arranjo institucional entre o Banco Central, Banco do Brasil e Tesouro Nacional, deram margem a uma série de interpretações equivocadas acerca da política fiscal entre o final dos anos setenta e a primeira metade dos anos oitenta, posto que a exclusão de diversos órgãos e programas do Orçamento Fiscal assegurava a geração de sucessivos

do setor público cursadas ao amparo do OM.

(10) A sistemática da Conta Movimento assegurava a zeragem diária das disponibilidades do Banco do Brasil mediante a transferência de recursos do Banco Central. O que, na realidade, constituía emissão primária de moeda.

superávits neste orçamento.

Do ponto de vista das receitas, o Orçamento Fiscal não só contemplava a totalidade da arrecadação tributária, como também algumas receitas de contribuições, com destaque para o FINSOCIAL. Contudo, do ponto de vista das despesas, o Orçamento Fiscal tinha sua abrangência restrita às políticas tradicionais de governo, tais como educação, segurança pública e justiça.

As principais ações de governo voltadas para o domínio da intervenção econômica e social (políticas de fomento, concessão de subsídios, linhas de crédito seletivo, assistência e previdência social entre outras), bem como despesas de grande vulto, como o serviço da dívida interna, não eram contabilizadas a cargo do Orçamento Fiscal, implicando um significativo esvaziamento deste orçamento. Neste sentido, a geração de recorrentes superávits no Orçamento Fiscal ao longo dos anos setenta não deve ser entendida como a configuração de uma situação de equilíbrio das finanças federais. Em realidade, este superávit decorria, exclusivamente, do esvaziamento do Orçamento Fiscal.

O sistema múltiplo de orçamentos, além de resultar num escamoteamento da real situação fiscal, implicava uma sensível redução dos poderes do Legislativo para dispor sobre matéria orçamentária, já que somente o Orçamento Fiscal era apreciado pelo Congresso Nacional. Os demais - que, do ponto de vista qualitativo, abrangiam as ações de governo com conteúdo econômico e político mais relevantes - eram aprovados por Decreto do Poder Executivo. Este sistema caracterizava, portanto, uma expressiva concentração de poderes no âmbito do Poder Executivo.

No que diz respeito à confusão institucional que caracterizava o relacionamento entre o Banco Central, Banco do Brasil e o Tesouro Nacional, a existência de um sistema misto de autoridades monetárias (em que o Banco Central e o Banco do Brasil não só possuíam poderes para emitir moeda, como também realizavam, no âmbito do Orçamento Monetário, despesas a cargo do Tesouro Nacional) resultava, na ausência de um efetivo controle sobre suas operações ativas, num foco constante de pressão sobre a base monetária.

Em realidade, o Orçamento Monetário constituía mais uma programação monetária do que, efetivamente, um orçamento que estima as receitas e fixa as despesas para o exercício financeiro. Na ausência de controle sobre sua execução, e dada a liberdade conferida ao Banco Central e ao Banco do Brasil para financiar as despesas deste orçamento com emissão primária de moeda, não eram as despesas que se adequavam às disponibilidades de recursos, mas sim a emissão monetária ou de títulos da dívida mobiliária federal às necessidades de financiamento das operações ativas do Orçamento Monetário.

Importante frisar que, do ponto de vista fiscal, a existência do Orçamento Monetário implicava uma significativa flexibilidade para a execução financeira do Tesouro Nacional, posto que esta sistemática transferia às autoridades monetárias a responsabilidade pelo financiamento de uma parcela expressiva das despesas do governo federal excluídas do Orçamento Fiscal.

Por fim, a dificuldade de controle das contas federais era ainda agravada pela flexibilidade conferida ao Banco Central na gestão da dívida mobiliária federal ⁽¹¹⁾. De acordo com o disposto na Lei Complementar No 12 de 1971, as operações de crédito referentes ao giro e colocação de novos títulos da dívida mobiliária federal poderiam ser realizadas pelo BACEN à margem do Orçamento Geral da União (aqui denominado de Orçamento Fiscal).

Neste sentido, não só o Tesouro deixava de responsabilizar-se pelo pagamento do serviço da dívida mobiliária, como era conferido ao Banco Central um poderoso instrumento de financiamento do Orçamento Monetário. Note-se, ademais, que devido à falta de transparência associada ao registro das operações com a dívida, a separação entre sua utilização para efeito de política monetária não podia ser distinguida de sua utilização enquanto instrumento de

(11) Não obstante esta particular forma de gestão da dívida mobiliária ter dificultado a gestão da política mobiliária nos anos oitenta, cabe destacar a importância da flexibilidade conferida ao Banco Central para a gestão da dívida mobiliária pela Lei Complementar No 12 ao longo dos anos setenta. A liberdade conferida ao BACEN para a colocação de títulos no mercado representava não só um importante instrumento para neutralizar os impactos monetários decorrentes da execução do Orçamento Monetário, como também constituía, ao lado do endividamento externo, o principal instrumento de financiamento das operações ativas das autoridades monetárias. Em outros termos, este arranjo institucional assegurava a utilização, de forma simultânea, da dívida mobiliária pelo Banco Central enquanto instrumento de política monetária e de política fiscal.

financiamento do Tesouro Nacional.

De fato, a análise da gestão da dívida mobiliária no período indica-nos que , "o verdadeiro poder emissor da dívida está com o Banco Central, mesmo que a responsabilidade formal continue sendo do Tesouro. A Lei Complementar No 12 deu ao Banco Central o poder de emitir títulos e, com isso, receitas que, na verdade, não são lucros dessa instituição. Na execução financeira do Tesouro isto corresponde a um lançamento negativo, por conta de juros, à carteira do Banco Central. É como se o Banco pudesse lançar a receita sem que contabilizasse a despesa correspondente. Parece-nos óbvio que a Lei Complementar No 12 deve ser reformulada, de modo a redefinir a responsabilidade e a evidenciar os componentes fiscais ou monetários da dívida pública brasileira" (Rezende & Dain, 1985, p.310).

O quadro anterior mostrava-se, portanto, altamente desfavorável para a implementação de uma política rígida de controle das despesas e de redução das necessidades de financiamento do governo federal, seja devido a precariedade dos controles orçamentários e flexibilidade para a gestão do Orçamento Monetário, seja devido à própria dificuldade de visualização das situação fiscal do governo federal.

C. O Início do Processo de Unificação Orçamentária: O Orçamento de Crédito e o Reordenamento Institucional do Governo Federal

Se o desequilíbrio das finanças federais já sinalizava a necessidade de um maior controle sobre as despesas públicas no final dos anos setenta, o processo de negociação da dívida externa brasileira a partir de 1983, sob o amparo do Fundo Monetário Internacional, reforçou ainda mais esta necessidade.

Como é sabido, a obtenção de aval junto ao FMI para a negociação com os credores privados pressupõe o "compromisso" - ratificado pela assinatura de uma carta de intenções - por parte do país de condução da política econômica segundo as diretrizes estipuladas pelo Fundo. O que se "convencionou chamar de condicionalidades, isto é, um conjunto de metas nos campos do déficit público, preços internos, política monetária e balança de pagamentos" (Parente & Callabi, 1990, p.3).

O diagnóstico da crise brasileira, segundo o FMI, centrava-se na noção de que o excesso de demanda, resultante da existência permanente de déficits públicos, não só pressionava os níveis de preço, como também, e principalmente, inviabilizava o equilíbrio da Balança Comercial. Neste contexto, entendia-se que a manutenção das políticas financeiras cursadas ao amparo do Orçamento Monetário constituía um importante fator de descontrole sobre a base monetária.

Não obstante, é importante salientar que a discussão sobre a necessidade de unificação orçamentária e a preocupação frente ao maior controle das despesas pública antecedeu a eclosão da crise da dívida externa em 1982 e a série de tratativas junto ao FMI. Em realidade, "já no início de 1979, o Ministro da Fazenda vê a necessidade de regular a entrada de recursos externos, e toma providências para conter a expansão do crédito. Mais importante, porém, é a intenção manifestada de gerar um superávit fiscal que pudesse cobrir os desequilíbrios do

Orçamento Monetário" (Belluzzo & Almeida, 1992, p. 35) ⁽¹²⁾.

Formalmente a discussão em torno do processo de reformas institucionais tem início ao final de 1984, quando um grupo de técnicos do Ministério da Fazenda, Secretaria de Planejamento, Banco Central e do Banco do Brasil, com base no Voto No 283 do Conselho Monetário Nacional ⁽¹³⁾, iniciaram uma série de estudos tendo em vista a elaboração de propostas para redefinir as relações institucionais entre o Tesouro Nacional e autoridades monetárias e dar início ao processo de unificação orçamentária.

A despeito das proposições iniciais apresentadas pelos técnicos da área econômica do governo, segundo as quais o processo de reformas institucionais deveria ter início no exercício financeiro de 1985 e ser concluído em 1986 (o que implicaria a aprovação de determinadas medidas já em 1984), é somente com a nova correlação de forças associada ao advento da Nova República que se desencadeou o processo de unificação orçamentária.

As dificuldades para a aprovação das reformas ainda em 1984 deveram-se, em grande medida, às reações contrárias por parte do Banco do Brasil que passou a "valer-se de parlamentares oriundos da mesma Casa para promover manifestações contra as mudanças. O governo, em final de mandato, não encontrou as condições políticas e de legitimidade necessárias

(12) Segundo Teixeira (1990, p.44), "mesmo antes da crise cambial e o início da série de tratativas com o FMI, existia uma preocupação quanto a funcionalidade do aparato institucional que regia as relações entre o Tesouro Nacional, Banco Central do Brasil e Banco do Brasil. Estudos preliminares realizados por Edésio Fernandes, chefe do Departamento Econômico do Banco Central e mais tarde da cúpula do Ministério da Fazenda, apontavam os problemas oriundos da condição de autoridade monetária de fato que o BB ostentava e os inconvenientes do BACEN administrar fundos de fomento. A política monetária tendia a ficar cada vez mais comprometida, pelo aumento do tamanho e crescente rigidez do passivo não monetário do Banco Central, derivada das necessidades de acomodar as operações de cunho fiscal executadas no âmbito do Orçamento Monetário".

(13) Em agosto de 1984, "o Conselho Monetário Nacional aprova o Voto No 283/84, que faz uma apresentação sucinta dos problemas anteriormente apontados (relativos ao sistema múltiplo de orçamentos) e propõe a constituição de uma Comissão Especial destinada a implementar o conjunto de medidas apresentadas no mesmo Voto" (Parente & Calabi, 1990, p.6).

para sustentar a implementação das medidas, até que, no final do ano de 1984, liminar concedida pela Justiça Federal obriga a suspensão completa do processo" (Parente & Calabi, 1990, p.9).⁽¹⁴⁾

As condições de legitimidade política e institucional necessárias à implementação das reformas só são colocadas com o advento da Nova República em março de 1985. Partindo das proposições e diagnósticos iniciais apresentados pela Comissão Especial criada pelo Voto CMN No 283/84, o novo governo deu início ao processo de unificação orçamentária a partir da implementação das seguintes medidas ⁽¹⁵⁾:

a) O Projeto de Lei de Orçamento para 1986 encaminhado pelo Poder Executivo pela primeira vez passou a incorporar parcela das operações de responsabilidade do Tesouro Nacional cursadas ao amparo do Orçamento Monetário. Foram incorporadas ao OGU as despesas com encargos da dívida mobiliária federal (em poder do público e na carteira do Banco Central), compras de trigo, aquisição de produtos agrícolas (AGF), estoques reguladores, custos da política de preços mínimos (armazenagem, seguro e frete) e alguns subsídios aos setores agropecuário e exportador;

b) O congelamento da Conta de Movimento do Banco do Brasil em janeiro de 1986, por intermédio do Voto CMN No 045, que passou a ser substituída por uma conta de suprimentos específicos do Ministério da Fazenda. Note-se que esta medida resultou na separação financeira entre o Banco do Brasil e o Banco Central, de maneira que o primeiro passou a receber somente os recursos necessários para a cobertura de seus compromissos de responsabilidade do Tesouro Nacional, definidos nas discussões da programação monetária;

(14) Segundo Teixeira (1990, p.54), "a fragilidade do governo em fim de mandato e acossado por uma crescente onda de insatisfação popular não explica totalmente a interrupção do processo de reestruturação das finanças do setor público. A questão é que extratos superiores da própria burocracia, principalmente aqueles ligados ao então Ministro do Planejamento, não demonstravam grande entusiasmo. Em verdade, os trabalhos foram desenvolvidos pelo 3o. e 4o. escalões dos diversos órgãos envolvidos, sob liderança da Secretaria-Geral do Ministério da Fazenda, que então era politicamente dependente da SEPLAN."

(15) Para uma visão detalhada das medidas associadas ao reordenamento institucional ver Teixeira (1990, págs 46 a 62) e Parente & Calabi (1990, págs 10 a 24).

c) Criação da Secretaria do Tesouro Nacional (Decreto No 9.542 de 10/03/86), vinculada ao Ministério da Fazenda, que permitiu a centralização, compatibilização, acompanhamento e programação de diversas atribuições que eram realizadas anteriormente de forma descentralizada. "Dentre as atribuições imputadas ao novo órgão, destacam-se o controle da execução do OGU, dos haveres mobiliários e das operações de crédito interno e externo, além da centralização da administração financeira, contabilidade e auditoria do governo Federal" (Teixeira, 1990, p.56);

d) "Em 1987 retornaram ao Orçamento Monetário as compras de produtos agrícolas (AGF, estoques reguladores, trigo, etc.), permanecendo no Orçamento Fiscal apenas os custos e subsídios derivados da implementação desses programas. Com essas alterações pretendia-se separar o avanço de recursos reembolsáveis dos gastos sem retorno, de forma a não confundir desequilíbrios temporários (motivados, por exemplo, por um aumento da produção nacional de trigo), dos de natureza estrutural" (Teixeira, 1990, p. 56-57);

e) Transferência da administração e controle da dívida mobiliária federal para o Ministério da Fazenda (Decreto No 94.443 de 12/06/87) e atribuição da competência para exercer estas funções à Secretaria do Tesouro Nacional (Portaria No 430 de 22/12/87);

f) Criação do Orçamento das Operações de Crédito (O2C) ⁽¹⁶⁾, através do Decreto No 94.442 de 12/06/87. Este orçamento, administrado pela Secretaria do Tesouro Nacional, passou em 1988 a integrar, em anexo, o Orçamento Geral da União. Sua criação objetivou reunir, no âmbito do Tesouro Nacional, todos os programas financiados com suprimentos do Banco Central do Brasil, visando maior controle e transparência dos gastos públicos. Assim, passaram a integrar o orçamento de crédito todos os fundos e programas de fomento administrados pelo BACEN ⁽¹⁷⁾; os créditos concedidos pelo Banco do Brasil (BB) com recursos oficiais às atividades rurais, de exportação e de abastecimento ⁽¹⁸⁾; as subvenções econômicas aos financiamentos privados,

(16) Inicialmente denominado Orçamento das Operações Oficiais de Crédito (O3C).

(17) Distribuídos nos Programas "Financiamento de Investimentos Agropecuários" e "Financiamento de Investimentos Agroindustriais".

(18) Compreendendo os seguintes Programas: "Financiamento do Custeio Pecuário"; "Financiamento do Custeio Agrícola"; "Financiamento da Comercialização de Produtos Agrícolas" (AGF, EGF, Trigo e Café); "Financiamento da

tomadas pelas micro, pequenas e médias empresas; o programa de refinanciamento de dívidas externas com aval do Tesouro Nacional e os programas de saneamento financeiro de estados, municípios e bancos estaduais ⁽¹⁹⁾;

g) Decreto Lei No 2.376 de 25/11/87 que proibiu a emissão líquida de títulos da dívida mobiliária sem autorização legislativa, instituiu a transferência do Resultado do Banco Central para o Tesouro Nacional e promoveu o acerto contábil entre o Banco Central e o Tesouro, referente à passagem das despesas do Orçamento Monetário para o Orçamento Fiscal;

h) Transferência para o Ministério da Fazenda dos fundos e programas administrados pelo Banco Central, por intermédio do Decreto No 92.444 de 22/12/87;

i) Criação da Comissão de Coordenação Financeira (CCF) ⁽²⁰⁾.

A análise das medidas implementadas entre 1985 e 1987 indica que a tônica geral das reformas era a de promover a unificação orçamentária e de redefinir as relações entre o Banco Central, Banco do Brasil e o Tesouro Nacional de maneira a criar condições para um maior controle sobre as despesas até então cursadas ao amparo do Orçamento Monetário.

Cabe aqui destacar o significado do Orçamento de Crédito neste processo de reordenamento institucional, que por associar-se intimamente a um profundo processo de transformação e redefinição de funções entre o Banco Central, Banco do Brasil e Tesouro Nacional, ultrapassa os aspectos formais associados à reunião de uma série de operações de crédito numa peça orçamentária específica e de sua conseqüente transparência. A constituição do

Comercialização de Produtos Agrícolas - Açúcar"; "Estoques Reguladores" e "Financiamento das Exportações".

(19) O Anexo 1 apresenta uma descrição detalhada dos programas constantes do Orçamento das Operações de Crédito.

(20) "Funcionando sob a forma de colegiado e contando com representantes do Ministério da Fazenda, Secretaria de Planejamento, Banco Central do Brasil e Banco do Brasil, ela tem como atribuições: a) emitir parecer sobre atos administrativos que afetam as metas definidas para a política monetária e fiscal, especialmente o déficit público; b) estabelecer limites máximos para o comprometimento de recursos nos diversos programas públicos; e c) estimar a receita da União para subsidiar a elaboração da proposta orçamentária e suas eventuais alterações" (Teixeira, 1990, p. 62).

orçamento de crédito não só contribuiu para resgatar os princípios de unicidade e universalidade orçamentária, perdidos ao longo dos anos sessenta e setenta, como reflete uma significativa alteração da estrutura de financiamento de uma importante parcela dos gastos federais.

Analogamente, o novo arranjo institucional entre as autoridades monetárias e o Tesouro Nacional teve profundos impactos sobre a gestão e financiamento do orçamento federal. Neste sentido, o significado da separação financeira destas entidades públicas não deve ser reduzido aos aspectos formais associados à uma clara definição de funções entre as instituições em questão.

Para que se possa compreender o significado deste novo arcabouço institucional e seus impactos sobre o financiamento das operações de crédito da União, faz-se necessário discutir não só as relações entre endividamento externo e o financiamento do Orçamento Monetário, como também as implicações da separação financeira entre o Tesouro e o Banco Central sobre o financiamento do Orçamento Fiscal.

Isto posto, pretende-se, em primeiro lugar, discutir a constituição do orçamento de crédito, inserindo-a num contexto de desestruturação do esquema de financiamento do Orçamento Monetário devido à interrupção do fluxo de recursos externos verificada a partir de 1982. Em segundo lugar, a idéia é demonstrar que o processo de unificação orçamentária, implementado entre 1986 e 1988, ao resultar numa profunda modificação no relacionamento entre o Banco Central e o Tesouro Nacional, ensejou a criação de duas novas "figuras financeiras" - a "Transferência do Lucro do Banco Central" e a "Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional" - que passaram a balizar o novo tipo de relacionamento entre o Banco Central e o Tesouro Nacional. Por fim, pretende-se discutir as possibilidades de aprimoramento deste novo arcabouço institucional, com destaque para a estrutura do orçamento de crédito.

1. O Orçamento das Operações de Crédito e a Interrupção do Fluxo de Recursos Externos

Procurou-se evidenciar que o particular arranjo institucional entre o Banco Central, Banco do Brasil e o Tesouro Nacional não só possibilitou uma enorme concentração de poderes nas autoridades econômicas (Executivo Federal), como também permitiu camuflar, ao longo de toda a década de setenta, a real situação financeira do setor público. No que diz respeito ao segundo aspecto, "pode-se afirmar que no período ocorreu uma dupla camuflagem do problema fiscal: no dispêndio, já que uma parcela crescente deste transitava pelo Orçamento Monetário; e no financiamento, que era obtido sem que a expansão monetária e/ou da dívida mobiliária interna federal apresentasse trajetória explosiva" (Teixeira, 1990). Em outros termos, a contrapartida dos desequilíbrios decorrentes da execução do Orçamento Monetário encontrava-se, não raro, na expansão do passivo não-monetário das autoridades monetárias ou na variação das reservas internacionais.

Explicando melhor, as aplicações ativas das autoridades monetárias - onde se incluíam os Fundos e Programas e as Contas Fiscais - têm como contrapartida ou uma variação do passivo monetário ou do passivo não-monetário. Neste último estão incluídos, basicamente, as disponibilidades de caixa do Tesouro Nacional, operações com a dívida pública mobiliária federal, recursos de Fundos e Programas (retorno de operações), obrigações externas, depósitos registrados em moeda estrangeira (DRME), depósitos a prazo do Banco do Brasil, arrecadações diversas e recursos próprios. Ou seja, a variação da base monetária é determinada pela variação total das aplicações ativas menos a variação do passivo não-monetário.

Isto posto, pode-se entender porque o financiamento das operações ativas das autoridades monetárias, ao longo dos anos setenta, não requeriam, necessariamente, expansão líquida da base monetária ou da dívida mobiliária federal. O fluxo positivo de recursos externos - resultantes do refinanciamento integral do serviço da dívida externa e da elevação do endividamento externo líquido do governo federal - conjuntamente ao processo de transferência de dívida externa privada para o setor público por meio dos DRME (que representam uma expansão do passivo não-monetário das AM), garantiam a expansão de uma parcela das operações ativas sem a

conseqüente elevação da base monetária ou da dívida mobiliária.

Esta relação entre o endividamento externo das autoridades monetárias e o impacto monetário do setor externo foi bem explicitada por Bontempo (1988). A idéia básica é que, para efeito de cálculo do impacto monetário do setor externo, devem ser deduzidas da variação das reservas internacionais as operações externas realizadas exclusivamente pelas autoridades monetárias (em seu nome ou em nome do setor público inadimplente), que não afetam a base monetária. Nas palavras de Bontempo, "numa economia em que o Governo limita-se a intermediar a compra e venda de divisas, o impacto monetário do setor externo é dado pela variação das reservas internacionais (...) No caso brasileiro, porém, uma parcela considerável das operações cambiais é conduzida exclusivamente pelo Banco Central (BACEN) em seu nome ou do Tesouro Nacional (TN), sem afetar o estoque interno de moeda (...) Assim, para se obter o impacto efetivo das operações externas sobre a base monetária, é necessário subtrair e/ou adicionar à variação das reservas as operações conduzidas exclusivamente pelas autoridades monetárias" (Bontempo, 1988, p.12).

Dessa forma, o impacto monetário das operações externas das autoridades monetárias seria obtido a partir da seguinte relação, formulada por Bontempo:

$$ISE = E(dRI - dDELAM + r'DELAM)$$

Onde, ISE representa o impacto monetário das operações externas das autoridades monetárias, E a taxa média de câmbio, dRI variação das reservas internacionais, dDEAM variação da dívida externa do governo federal e BACEN e r'DELAM pagamento líquido de juros do governo federal e BACEN.

Se forem adicionados ao impacto monetário do setor externos as demais operações (internas) que afetam a base monetária (BM) e a dívida mobiliária federal (DMF), "teremos uma identidade contábil para a variação da BM e da DMF, ou seja, para as necessidades de financiamento interno líquido do Banco Central e Tesouro Nacional" (Bontempo, 1988, p.13). O

que pode ser expresso pela seguinte relação:

$$d(\text{BM} + \text{DMF}) = E (\text{dRI} - \text{dDEAM} + r'\text{DELAM}) + i\text{DMF} + \text{dHL}$$

Sendo, $d(\text{BM} + \text{DMF})$ a variação da base monetária e da dívida mobiliária federal, $i\text{DMF}$ os encargos da dívida mobiliária federal e dHL a variação dos haveres líquidos do Governo Federal ⁽²¹⁾, onde se incluíam os programas de crédito e fomento do Orçamento Monetário.

Segundo estimativas realizadas por Bontempo, entre 1974 e 1983, as operações externas das autoridades monetárias resultaram num impacto contracionista sobre a base monetária. Vale dizer, a elevação da dívida externa das autoridades monetárias e do governo federal (dDELAM) ⁽²²⁾ foi superior ao acúmulo de reservas internacionais e ao pagamento de juros de sua dívida externa ($\text{dRI} + r'\text{DELAM}$). Este comportamento contracionista das operações externas das autoridades monetárias sobre a base monetária, assegurava, portanto, o financiamento de uma parcela de suas operações ativas (dHL , onde se incluem as despesas do Orçamento Monetário) sem uma contrapartida na elevação da base monetária ou da dívida mobiliária federal.

Entre 31/12/74 a 31/12/80 o impacto monetário das operações externas das autoridades monetárias (ISE) foi, segundo Bontempo (1988, p.16), "contracionista em US\$ 12,4 bilhões. Esse valor é dado pela diferença entre as captações líquidas (computada a variação de reservas) de recursos externos pelo Governo Federal ($\text{dDELAM} = \text{US\$ } 12,0$ bilhões) e o pagamento de juros de sua dívida ($r'\text{DELAM} = -0,4$ bilhões)". Note-se ademais que "a variação dos saldos da base monetária e da dívida mobiliária em poder do público, no mesmo período, foi de US\$ 6,9 bilhões, bastante inferior ao financiamento externo do Governo Federal (ISE), o que mostra a importância do financiamento externo para as operações de crédito e fomento conduzidas no período pelas autoridades monetárias" (Bontempo, 1988, p.16).

(21) Despesas fiscais, exceto financeiras, mais as aplicações de crédito rural, repasses ao sistema financeiro e outras aplicações e despesas menos os recursos fiscais e outros recursos não monetários.

(22) Importante lembrar que os Depósitos Registrados em Moeda Estrangeira (DRME) representam uma elevação do passivo externo do governo federal e autoridades monetárias (dDELAM).

A interrupção do fluxo voluntário de recursos externos, a partir de 1983 ⁽²³⁾, implicou, portanto, uma profunda desestruturação dos mecanismos de financiamento do Orçamento Monetário, cuja capacidade de gasto não-inflacionário estava, em última instância, determinada pelo fluxo líquido de recursos externos. Em outros termos, a interrupção do financiamento externo ensejou um comportamento expansivo das operações externas das AM ⁽²⁴⁾, cuja contrapartida encontrava-se numa trajetória ascendente da dívida mobiliária, seja para neutralizar os efeitos da expansão monetária, seja para garantir o financiamento de suas operações ativas.

Na indisponibilidade de recursos externos para garantir a rolagem do serviço da dívida, a contrapartida destes pagamentos encontrava-se na expansão da base monetária, posto que o governo era obrigado a adquirir as divisas necessárias junto ao setor privado. Coloca-se aqui claramente as duas dimensões do problema da transferência de recursos para o exterior, ou seja, a dimensão fiscal e a dimensão cambial.

Do ponto de vista fiscal, o problema decorre da necessidade de geração interna de um montante de recursos em moeda nacional equivalente à contrapartida externa, em divisas estrangeiras, dos encargos da dívida. Assim, na indisponibilidade de recursos externos, o setor público é obrigado ajustar-se internamente para viabilizar a geração destes excedentes.

Do ponto de vista cambial, coloca-se a questão da disponibilidade de divisas estrangeiras para efetivar-se o pagamento dos encargos da dívida. Note-se que o equacionamento do problema cambial - seja a partir da geração de superávits comerciais em montante suficiente para o financiamento das transferências de recursos ao exterior, seja mediante uma negociação junto aos credores internacionais em bases compatíveis com a capacidade de geração de divisas pelo país - não implica uma solução para o problema fiscal. Vale dizer, "o superávit comercial é

(23) Valendo-se da mesma metodologia descrita anteriormente, Bontempo estima que "o impacto monetário das operações externas das autoridades monetárias (ISE) no período 1984/1987, foi expansionista em US\$ 12,2 bilhões, o que representa US\$ 3,0 bilhões ao ano, ao contrário do período 1980/83, quando o ISE médio anual era contracionista em US\$ 2,3 bilhões" (Bontempo, 1988, p.21).

(24) Determinado pela redução do endividamento externo líquido das autoridades monetárias e pela necessidade de adquirir divisas para saldar o pagamento dos juros de sua dívida externa.

fundamentalmente privado; o encargo de juros é fundamentalmente público. A aquisição dos direitos privados exige então financiamento (em moeda nacional) ao setor público, que o tem encontrado no endividamento (interno)" (Belluzzo & Almeida, 1992, p.43).

É importante enfatizar que a dimensão fiscal do problema da transferência de recursos para o exterior foi ainda agravada pela forma de negociação da dívida externa brasileira, sob a ótica do Balanço de Pagamentos. Vale dizer, a reestruturação da dívida externa, negociada junto aos credores internacionais, não alterou os contratos originais. Nesta perspectiva, os devedores internos, independentemente dos termos da negociação externa, eram obrigados a depositar o contravalor em moeda nacional do serviço da dívida no Banco Central, quando do vencimento dos contratos⁽²⁵⁾.

As dificuldades de financiamento do Orçamento Monetário, provocadas pela interrupção do fluxo voluntário de recursos externos, resultaram num intenso processo de redução das operações de crédito e fomento já a partir de 1982. Embora a forma de apresentação dos dados relativos às aplicações dos Fundos e Programas e das despesas fiscais não permita uma análise mais detalhada, é possível constatar, pela observação do Balancete Consolidado das autoridades monetárias, uma sensível redução do total destas aplicações na primeira metade dos anos oitenta.

As tabelas abaixo apresentam o fluxo líquido acumulado ⁽²⁶⁾ dos adiantamentos do Banco Central a Fundos e Programas, do crédito ao setor não-financeiro com recursos de Fundos e Programas, das despesas de responsabilidade do Tesouro Nacional cursadas ao amparo do Orçamento Monetário e dos empréstimos do Banco do Brasil ao setor público e privado. Entre 1982 e 1985 os adiantamentos a Fundos e Programas e os empréstimos do Banco do Brasil - que em 1982 representavam mais de 80,0% do total das operações de fomento do Orçamento Monetário - apresentaram uma redução real de 33% e 55%, respectivamente (Tabela 1.1).

(25) Para uma discussão mais detalhada ver IESP/FUNDAP, 1992 (b).

(26) Obtido por diferença de saldos a partir dos dados publicados no Balancete Consolidado das autoridades monetárias.

TABELA 1

BALANCETE CONSOLIDADO DAS AUTORIDADES MONETÁRIAS - ATIVO

Em Cr\$ Bilhões de 1985 (1)

DISCRIMINAÇÃO	1982	1983	1984	1985
ADIANTAMENTOS DO BANCO CENTRAL A FUNDOS E PROGS.	170.341	144.723	97.440	114.293
EMPR. DO BANCO DO BRASIL	819.885	601.025	375.511	370.456
AO SETOR PÚBLICO	23.056	18.513	9.402	8.413
AO SETOR PRIVADO	796.829	582.679	366.109	362.043
CREDITO AO SETOR NÃO FINAN.C/REC.DE FUNDOS E PROG. ADM. P/BACEN	16.389	71.693	72.060	52.530
GOVERNO FEDERAL ADIANT. P/OPERACOES ESPECIAIS (2)	99.873	176.500	177.896	406.248
PREÇOS MÍNIMOS (AGF)	50.228	28.270	6.178	61.833
COMERCIALIZAÇÃO DO TRIGO	39.551	23.073	15.648	57.705
TOTAL	1.196.267	1.045.284	744.733	1.063.065

FONTE: Balancete do Banco do Brasil, vários números.

OBS: Valores deflacionados pelo IGP-DI médio

(1) Fluxo Líquido Acumulado

(2) Aviso GB-588, MF-87; Estoques Reguladores (arroz, carne, milho e soja) e gravosidade na exportação do açúcar.

TABELA 1.1

BALANCETE CONSOLIDADO DAS AUTORIDADES MONETÁRIAS - ATIVO (1)

PERÍODO	1982	1983	1984	1985
ADIANTAMENTOS DO BANCO				
CENTRAL A FUNDOS E PROGS.	100	85	57	67
EMPR. DO BANCO DO BRASIL	100	73	46	45
AO SETOR PÚBLICO	100	80	41	36
AO SETOR PRIVADO	100	73	46	45
CREDITO AO SETOR NÃO				
FINAN.C/REC.DE FUNDOS				
E PROG. ADM. P/BACEN	100	437	440	321
GOVERNO FEDERAL ADIANT.				
P/OPERACOES ESPECIAIS (1)	100	177	178	407
PREÇOS MÍNIMOS (AGF)	100	56	12	123
COMERCIALIZAÇÃO DO TRIGO	100	58	40	146
TOTAL	100	87	62	89

FONTES: Balancete do Banco do Brasil, vários números.

OBS: Valores deflacionados pelo IGP-DI médio

(1) Fluxo Líquido Acumulado

(2) Aviso GB-588, MF-87; Estoques Reguladores (arroz, carne, milho e soja) e gravosidade na exportação do açúcar.

O total das aplicações das autoridades monetárias entre 1982 e 1984, excluídos os adiantamentos do Governo Federal para operações especiais (27), apresentou, por sua vez, uma

(27) A rubrica "Adiantamentos para Operações Especiais" inclui os Avisos-MF, que tiveram fundamental importância no processo de refinanciamento da dívida externa do setor público a partir de 1983. Daí o expressivo crescimento (306,2%) verificado neste programa no período. Para uma discussão detalhada sobre o significado e evolução do Avisos-MF ver IESP/FUNDAP, 1992(b). Com relação às demais despesas, resalta-se que os programas "Aquisições do Governo Federal" e "Comercialização do Trigo" cujo crescimento no período foi de 23% e 46%, respectivamente, tiveram, ao longo do período em questão, importância como mecanismos de redução da pressão de choques agrícolas e

redução real da ordem de 40,0%, refletindo o esforço de ajustamento das autoridades monetárias na primeira metade dos anos oitenta.

É importante ressaltar que este esforço de ajustamento das despesas do Orçamento Monetário à nova realidade vivida pela economia brasileira foi conduzido à margem do Congresso Nacional. Assim, tanto no período de auge da segunda metade dos anos setenta como no ajuste recessivo dos anos oitenta, a função alocativa e distributiva destes recursos foi de controle exclusivo das autoridades econômicas, constituindo uma expressiva centralização de poderes no Executivo.

As tentativas de ajuste do Orçamento Monetário ao longo da primeira metade dos anos oitenta não eliminaram o impacto da transferência destes programas para o Orçamento Fiscal. Em 1986, quando apenas as despesas de natureza não-reembolsáveis do Orçamento Monetário foram incorporadas ao Orçamento Fiscal, este, segundo estimativas realizadas por Parente e Callabi (1990), apresentou um desequilíbrio em montante equivalente ao total das despesas transferidas.

QUADRO 1
IMPACTO DA TRANSFERÊNCIA DAS DESPESAS NÃO REEMBOLSÁVEIS DO
ORÇAMENTO MONETÁRIO PARA O ORÇAMENTO FISCAL EM 1986

	Cr\$ trilhões (*)	(%)
Despesas Tradicionais	405,2	64,7%
Operações Incluídas	221,4	35,3%
Total das Despesas	626,6	100,0%
Déficit Orçamentário	211,0	33,7%

FONTE: Parente & Callabi, 1990, p.11.

(*) com o poder de compra utilizado na elaboração da Proposta Orçamentária para 1986.

conseqüente impacto sobre o nível de preços internos.

O processo de redução das aplicações de recursos da União no financiamento das políticas de crédito e fomento foi fortemente intensificado a partir da constituição do Orçamento de Crédito, quando os Fundos e Programas e as Contas Fiscais do Orçamento Monetário foram definitivamente transferidas para o Orçamento Geral da União. Em 1988 as operações a cargo do Orçamento de Crédito representavam aproximadamente 5,0% do PIB, ao passo que em 1991 suas aplicações foram inferiores a 1,0% do PIB (Tabela 2).

TABELA 2

DESPESAS A CARGO DO ORÇAMENTO DE CRÉDITO

	(% do PIB)		
	Realizado		
	88	90	91
Saneam.Financ. Estados/Munic.	0,32%	-	-
Ref. Dívida Externa (Avisos MF)	1,87%	0,18%	-
Financ.Custeio Agropecuário	0,53%	0,20%	0,21%
Financ. Invest. Agropec./Agroind.	0,29%	0,09%	0,09%
Estoques Reguladores	0,03%	*	0,01%
AGF	0,28%	0,07%	0,04%
EGF	0,29%	0,10%	0,13%
Café	*	*	*
Trigo	0,79%	0,17%	0,11%
FINEX (1)	0,35%	0,10%	0,11%
Açúcar	0,19%	*	*
TOTAL	4,96%	0,92%	0,72%
TOTAL (exclusive Avisos-MF)	3,09%	0,74%	0,72%

FONTE: BGU 1988, 1990 E 1991

(1) Denominado PROEX a partir de 1991.

(*) Valores inferiores a 0,005% do PIB

Esta brutal redução das operações de crédito e fomento deve ser entendida dentro de um contexto mais amplo: o de uma profunda desestruturação das fontes de financiamento do setor público que caracterizou a década de oitenta. Neste sentido, esta trajetória de violenta redução das despesas não constituiu uma particularidade das operações a cargo do Orçamento de Crédito. A título de exemplo, a análise das Contas Nacionais nos indica que a Formação Bruta de Capital Fixo da União (exceto empresas estatais) apresentou uma redução de mais de 50,0% entre 1987 e 1990.

TABELA 3

FONTES DE FINANCIAMENTO DO ORÇAMENTO DE CRÉDITO - 1988/92 (1)

	(Composição)				
	88	89	90	91	92
Rec.Externos	2,21%	4,16%	2,77%	6,55%	6,00%
PIS/PASEP	-	11,33%	-	-	-
Div.Mobiliária(2)	38,29%	-	25,38%	15,39%	-
Rec.Próprios	59,59%	84,51%	71,85%	78,06%	94,00%
TOTAL	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

FONTE: Lei No 7.632; Lei No 7.715;

Projeto de Lei No 26 de 1991; Mensagem No 594/89;

Mensagem No 634/90.

(1) Valores previstos na Proposta Orçamentária.

(2) Apesar de prevista a colocação de Títulos da Dívida Mobiliária no Orçamento para 1991 esta não se efetivou, uma vez que as colocações deveriam financiar apenas os programas de refinanciamento de dívida externa que foram cancelados naquele ano.

Particularmente no que diz respeito ao Orçamento de Crédito, a desestruturação de suas fontes de financiamento pode ser apreendida mediante a análise da tabela acima.

A partir de 1988, os recursos próprios a cargo deste orçamento - retorno de empréstimos concedidos (principal e juros) - passaram a responder por uma parcela crescente das novas aplicações, chegando a representar 94,0% das liberações previstas para 1992. No entanto, dada a natureza dos programas em questão, que envolvem em sua maioria a concessão de subsídios - e no caso do crédito agrícola e do programa de refinanciamentos de dívida externa com aval da União um elevado nível de inadimplência -, a limitação das novas aplicações ao retorno dos empréstimos anteriormente concedidos implica necessariamente uma trajetória decrescente para estas despesas.

A interrupção da transferência de recursos do Tesouro Nacional para o financiamento do Orçamento de Crédito, aliada à reduzida expressão dos recursos externos na estrutura de financiamento do O2C, inviabilizou portanto a manutenção de um elevado volume de aplicações nas políticas de crédito e fomento da União nos anos oitenta.

A a evolução recente do O2C sugere-nos que o financiamento destas linhas de crédito seletivo ao longo da primeira metade dos oitenta esteve amplamente baseado na expansão da dívida mobiliária federal e na emissão primária de moeda. Em outros termos, a desestruturação dos mecanismos de financiamento das políticas de crédito e fomento foi obscurecida por um complexo jogo de contas, no qual os desequilíbrios do governo federal e a conseqüente expansão da dívida interna federal não transpareciam numa deterioração da situação financeira do Tesouro Nacional.

A constituição do Orçamento de Crédito expressou não só o propósito de ampliar o controle sobre este importante universo das despesas públicas, em consonância com o objetivo geral das políticas macroeconômicas de redução das necessidades de financiamento do setor público, como também revelou a precariedade e insuficiência das fontes de recursos atualmente existentes para o financiamento das políticas de crédito e fomento do Tesouro Nacional.

Em resumo, a hipótese subjacente à discussão anterior é que a desestruturação das políticas de crédito e fomento da União não deve ser entendida como conseqüência do processo

de unificação orçamentária, mas sim da inexistência de fontes alternativas de financiamento (não-inflacionário) que assegurassem a manutenção das aplicações a cargo destas políticas em níveis compatíveis com o verificado na década de setenta.

Neste sentido, a unificação orçamentária apenas contribuiu para tornar o processo de ajustamento mais transparente e intensificar os controles sobre a execução orçamentária. O que não significa afirmar (e nem se pretende) que esta tenha contribuído para a resolução dos problemas colocados pela crise de financiamento do Estado brasileiro.

2. A Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional e a Transferência do Lucro do Banco Central

A transferência das despesas do Orçamento Monetário para o Orçamento de Crédito implicou uma significativa modificação no relacionamento entre o Banco Central e o Tesouro Nacional. O aspecto importante a ser ressaltado é que a transferência dos Fundos e Programas administrados pelo BACEN para o Ministério da Fazenda eliminou as possibilidades de financiamento monetário, ou pela dívida mobiliária federal sem autorização legislativa, destas despesas de responsabilidade do Tesouro Nacional.

Contudo, os Fundos e Programas e as Contas Fiscais do Orçamento Monetário não constituíam as únicas despesas a cargo do Tesouro Nacional cursadas ao amparo daquele orçamento. Como já mencionado, a dívida mobiliária federal foi até o final de 1987 administrada pelo Banco Central, sob o amparo da Lei Complementar No 12 de 1971. Neste sentido, a transferência de sua gestão para a responsabilidade do Tesouro Nacional constituía não só condição para a continuidade do processo de unificação orçamentária, iniciado em 1986, como também para assegurar a efetiva separação financeira entre o Tesouro e o Banco Central.

A divisão de funções entre o Banco Central e o Tesouro Nacional só foi plenamente

realizada no princípio de 1988, quando, sob o amparo do Decreto Lei No 2.376 de 25/11/87, entram em vigor os seguintes dispositivos: 1) transferência da gestão da dívida mobiliária para o Tesouro Nacional, ficando o BACEN responsável apenas pela colocação dos títulos em mercado mediante a realização de leilões em nome do Tesouro; 2) proibição para a emissão líquida de títulos da dívida mobiliária ⁽²⁸⁾ sem autorização legislativa; 3) transferência do resultado do Banco Central para o Tesouro Nacional; e 4) acerto contábil entre o Tesouro e o BACEN mediante a emissão de títulos do Tesouro Nacional (LTN-especiais).

Este novo arranjo institucional, vigente a partir do início de 1988, não implicou apenas uma clara definição de funções entre as instituições em questão, mas, fundamentalmente, alterou a forma de apropriação de parcela do imposto inflacionário pelo Tesouro Nacional. Vejamos melhor este ponto.

Entendido o imposto inflacionário como "a perda do poder de compra da moeda não remunerada, se abatendo sobre o saldo do meio circulante e sobre o saldo dos depósitos a vista e compulsórios, incidindo em favor dos órgãos emissores e a débito dos detentores destes ativos (a sociedade)" (Dantas, 1989, p.32), pode-se afirmar que a manutenção de despesas de responsabilidade do Tesouro no Orçamento Monetário até 1987, implicava que parcela destas eram financiadas pelo imposto inflacionário, uma vez que a emissão de moeda é prerrogativa exclusiva do Banco Central.

O processo de reordenamento institucional então implementado não eliminou, e nem poderia, a figura do imposto inflacionário. O Banco Central continuou a absorver "o imposto proporcionado pela inflação sobre o meio circulante, sobre os depósitos compulsórios e sobre os haveres do Tesouro depositados no BACEN sem remuneração" (Dantas, 1989, p. 10).

Assim, se até 1987 o Tesouro Nacional valeu-se de recursos do Banco Central, inclusive o imposto inflacionário, para o financiamento de suas despesas, a partir da constituição do Orçamento de Crédito e da transferência da gestão da dívida mobiliária federal para o Tesouro

(28) Entendida como a parcela de títulos emitidos superior ao valor do principal corrigido da dívida vencida em cada exercício.

Nacional, as relações financeiras entre estas duas instituições passaram a ser determinadas por dois novos instrumentos financeiros, a "Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional" e a "Transferência do Lucro do Banco Central", previstas no já referido Decreto Lei No 2.376 de 25/11/87.

No que se refere à remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional, sua necessidade decorre da separação financeira entre o Tesouro e o Banco Central. Em outros termos, dado que o Tesouro mantém suas disponibilidades de caixa junto ao Banco Central ⁽²⁹⁾, a remuneração destas pelo BACEN representa tão-somente o pagamento pela utilização de recursos que não lhe são próprios.

Note-se que "em grande parte dos países que tem um arcabouço institucional semelhante ao brasileiro, no relacionamento entre TN e BACEN, não existe propriamente uma conta única do TN do BACEN. O que existe é um grande número de contas em bancos privados - normalmente não existem bancos oficiais -, e o dinheiro da arrecadação bancária acaba ficando na rede bancária. Com relação a possíveis remunerações destes depósitos, seja devido à atualização monetária, seja por qualquer outra ordem, isto parece ser altamente inquestionável" (Manoel, 1992, p.5).

Assim, do ponto de vista do Tesouro Nacional a remuneração de suas disponibilidades no Banco Central representa tão-somente a manutenção do valor real de suas receitas entre o período de geração e de realização efetiva do gasto. Ademais, "uma outra justificativa para a atualização dessas disponibilidades reside no fato que estes depósitos representam, para o BACEN, um encolhimento da liquidez. A contrapartida para o BACEN, em seu ativo, é uma carteira de títulos do Tesouro. Caso o BACEN não remunere esta redução de Base Monetária, aparentemente a custo zero para a autoridade monetária, a sua carteira de títulos públicos produzirá um Resultado positivo que será transferido ao fim e ao cabo, ao próprio TN" (Manoel, 1992, p. 7).

(29) Segundo o disposto no art. 164, parágrafo 3º, da Constituição Federal, "as disponibilidades de caixa da União serão depositadas no banco central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei".

No que diz respeito à Transferência do Lucro do Banco Central a questão é bem mais complexa, sendo, inclusive, de grande importância para compreensão da mudança de relacionamento entre este e o Tesouro Nacional e sobre as condições de gestão do Orçamento Geral da União. Vejamos, em primeiro lugar, a origem do Lucro do Banco Central para, em segundo lugar, discutir o significado de sua transferência para o Tesouro Nacional e de que maneira esta nova institucionalidade apresenta diferenças frente à sistemática anterior.

O Resultado ou Lucro do Banco Central tem sua origem na diferença entre as variações ativas e passivas da autarquia ao longo de um exercício financeiro. Grosso modo, "toma-se em consideração todas as contas de receitas e despesas da autoridade monetária, sejam aquelas que representam uma entrada ou saída efetiva de recursos ("cash"), sejam aquelas que são apenas atualizadas segundo regras próprias dos ativos ou passivos" (Manoel, 1992, p.3).

As operações passivas são divididas em dois grupos. O passivo não-monetário, constituído basicamente pelo passivo externo do Banco Central (Depósitos em Moeda Estrangeira e os depósitos decorrentes da reestruturação da dívida externa brasileira), que é remunerado em moeda estrangeira (correção cambial mais taxa de juros internacional); e o passivo monetário, composto pela Base Monetária, que representa um passivo não remunerado ou a custo zero.

O lucro da autarquia decorre da diferença entre a remuneração de seu ativo e o custo do passivo. Dois fatores são cruciais para a compreensão do significado e origem do Resultado do Banco Central. Em primeiro lugar, dado que o Banco Central possui uma parcela de seu passivo a custo zero (Base Monetária), seu Resultado compreende necessariamente uma parcela do imposto inflacionário, que a exemplo de diversos países desenvolvidos é também transferido para o Tesouro ⁽³⁰⁾. Neste sentido, "pode-se inferir que os resultados do BACEN são muito elevados, principalmente nos períodos de inflação alta, porque existem valores em seu Passivo sem qualquer remuneração, e que, pelo princípio da partida dobrada, estão aplicados com, no mínimo, correção monetária na sua quase totalidade, em Títulos do Tesouro Nacional" (Dantas,

(30) Para uma análise da experiência internacional de relacionamento entre Banco Central e Tesouro, ver IESP/FUNDAP, 1992(c).

1989, p.11).

Em segundo lugar, dado que o passivo do Banco Central é composto basicamente por obrigações registradas em moeda estrangeira (cujo custo é determinado pela correção cambial e pelos juros internacionais) e que seu ativo está aplicado na sua quase totalidade em títulos da dívida mobiliária federal (rendendo correção monetária e juros internos) o resultado do Banco Central é altamente influenciado pela variação da correção monetária *vis-à-vis* a variação da correção cambial.

Explicando melhor, se ao longo de um exercício financeiro a desvalorização cambial for inferior (superior) à inflação interna - correção monetária - o Banco Central auferirá um lucro (prejuízo) determinado pela subcorreção (sobrecorreção) de seu passivo comparativamente à correção de seu ativo (31). Importante frisar que a utilização deste "lucro contábil" tem necessariamente uma contrapartida na expansão do passivo não-monetário do Banco Central, constituindo, portanto, emissão primária de moeda.

Note-se que mesmo antes do processo de reformas institucionais, a situação patrimonial do Banco Central dependia da evolução das correções monetária e cambial. Contudo, dado que a autarquia era responsável pela gestão de linhas de crédito e fomento, nada impedia que este "lucro contábil" fosse utilizado como lastro para uma expansão das operações ativas do Banco Central. O que, ao fim, implicaria uma elevação da emissão primária de moeda.

Entendida a transferência do Resultado do BACEN como basicamente a apropriação de parcela do imposto inflacionário pelo Tesouro Nacional somada ao resultado da variação cambial e monetária das contas ativas e passivas do Banco Central, a compreensão do significado das reformas institucionais, em termos de uma alteração no relacionamento entre as instituições em questão, notadamente no que diz respeito ao financiamento direto do Tesouro Nacional pelo Banco Central, deve necessariamente considerar a forma de utilização destes recursos.

(31) A rigor, o resultado do Banco Central não decorre exclusivamente do imposto inflacionário ou da variação da correção cambial *vis-à-vis* a correção monetária. Vale dizer, este pode também ser explicado por um lucro "real" da autarquia em suas operações com o setor privado junto aos mercados de títulos ou de ouro.

No caso da utilização estar restrita a operações de resgate de títulos do Tesouro existentes na carteira do Banco Central, o efeito sobre a base monetária é nulo. Descaracterizando, portanto, qualquer tipo de financiamento direto do Tesouro pelo Banco Central. Em outros termos, posto que o lucro do BACEN resulta, basicamente, da diferença entre a remuneração de sua carteira de títulos (do Tesouro) e do custo de seu passivo não monetário (correção cambial e taxa de juros internacional) e monetário (de custo zero), a utilização do resultado do BACEN para resgate de títulos em seu poder representa, de fato, uma troca de posição entre as duas instituições. O que implica uma redução da dívida mobiliária federal sem qualquer impacto sobre a base monetária.

Ao contrário, a utilização destes recursos para o financiamento das demais despesas do Tesouro - tais como investimentos, pagamento do funcionalismo ou encargos da dívida em poder do mercado, por exemplo - trariam alterações nas condições de liquidez da economia. Neste caso, estar-se-ia sancionando a utilização do imposto inflacionário para o financiamento direto do Tesouro Nacional.

Dessa forma, além da clara definição de funções entre o Banco Central e o Tesouro Nacional e da maior transparência associada ao relacionamento entre estas duas instituições, a diferença central entre o período anterior a 1988 e o contexto atual reside na forma de financiamento do Tesouro Nacional pelo Banco Central e de seu impacto sobre a liquidez da economia.

Até 1988 o imposto inflacionário foi livremente utilizado para a cobertura das despesas do Tesouro através do Orçamento Monetário, resultando num foco constante de pressão sobre a base monetária. O contexto atual caracteriza uma situação bastante diversa, uma vez que "na experiência recente do relacionamento do TN com o Banco Central, (...) a utilização deste Resultado não tem sido maior do que o total de títulos públicos vincendos na carteira do BACEN" (Manoel, 1992, p.5).

Em suma, do ponto de vista do relacionamento entre o Banco Central e o Tesouro Nacional, a principal alteração frente à sistemática anterior reside na forma de utilização do Lucro do Banco Central, que até então era livremente utilizado para o financiamento das despesas do Tesouro Nacional, sem qualquer tipo de controle por parte do Poder Legislativo.

Três questões merecem ainda ser destacadas para explicitar a nova forma de relacionamento entre o Tesouro Nacional e o Banco Central sob o novo arcabouço institucional.

Em primeiro lugar, o fato dos resultados do Banco Central estarem sendo utilizados somente para o resgate de títulos na carteira do BACEN não implica que este não possa estar financiando o Tesouro. Como é sabido, este financiamento pode ser efetuado, indiretamente, através da atuação do BACEN no mercado secundário de títulos públicos. Vale dizer, na hipótese do Tesouro Nacional efetuar um leilão primário de títulos em montante superior à demanda do mercado, o financiamento indireto caracterizar-se-ia pela absorção deste volume excedente de títulos pela autarquia.

Em segundo lugar, mesmo na hipótese da utilização do resultado do BACEN para resgate de títulos em sua carteira, o Tesouro poderia valer-se indiretamente destes recursos para o financiamento das demais despesas orçamentárias. A idéia é que uma vez transferido o resultado do BACEN para o Tesouro, se não for automaticamente efetuado o resgate de títulos, estes passam a integrar as disponibilidades do Tesouro. Assim, uma vez que estas são corrigidas monetariamente pelo BACEN pode-se inferir que a utilização da remuneração das disponibilidades para a cobertura das despesas correntes do Tesouro poderia implicar a utilização de parcela do lucro do Banco Central (32).

Explicando melhor, como o lucro do Banco Central se confunde com as demais disponibilidades do Tesouro, não é possível identificar a parcela da remuneração das disponibilidades que se refere à atualização monetária do Resultado do BACEN da parcela

(32) Evidentemente, a não utilização do resultado do BACEN e sua remuneração junto às disponibilidades do Tesouro implicará uma redução do lucro da Autarquia, e, portanto, dos recursos transferidos ao Tesouro no futuro. Ou seja, a remuneração do lucro não utilizado tem efeito semelhante ao de uma "antecipação" do resultado do BACEN ao Tesouro.

referente à correção monetária dos demais recursos líquidos do Tesouro. Neste caso, a não utilização do lucro do Banco Central pode contribuir para flexibilizar as condições de gestão da Execução Financeira do Tesouro Nacional, por conta de uma elevação da remuneração de suas disponibilidades.

A relação entre o novo arcabouço institucional e as condições de gestão da Execução Financeira do Tesouro Nacional constitui o terceiro e último aspecto a ser ressaltado. É evidente que a partir de 1988 assistiu-se a um enrijecimento da execução do Orçamento Fiscal. Contudo, esta perda de flexibilidade decorre antes do esgotamento das fontes de financiamento do setor público e da forma de utilização do Resultado do Banco Central (em consonância com os objetivos macroeconômicos de redução do déficit público) do que da separação financeira entre o Tesouro Nacional e o Banco Central, ou do processo de unificação orçamentária.

Em suma, procurou-se demonstrar que as reformas implementadas entre 1985 e 1987 não eliminaram as possibilidades de financiamento do Tesouro pelo Banco Central. O que não deve, absolutamente, ser entendido como uma crítica ao novo arcabouço institucional. O financiamento monetário das despesas do Tesouro não constitui um problema em si mesmo. O problema decorre da forma de utilização destes recursos - que caracterizou a experiência do Orçamento Monetário - sem qualquer controle por parte do Legislativo, avaliação dos programas beneficiados e sobretudo, independente da capacidade de absorção do aumento da liquidez pelo sistema econômico.

3. Considerações sobre a Estrutura do Orçamento de Crédito

Até a constituição do Orçamento de Crédito, o acompanhamento da execução dos Fundos e Programas e das chamadas "Contas Fiscais" esteve seriamente comprometido pela forma de contabilização das contas no Orçamento Monetário. As informações disponíveis restringiam-se aos saldos líquidos mensais dos programas, muitas vezes agregados em uma única conta, o que inviabilizava não só o acompanhamento do fluxo de receita e despesa, como também a análise do gasto por programa.

Com a transferência de gestão desses programas para o Tesouro Nacional, sua execução passou a ser discriminada por programa e divulgada mensalmente na Execução Financeira do Tesouro Nacional. Adicionalmente, o Balanço Geral da União (BGU) passou, desde 1988, a apresentar a execução do O2C com detalhamento por programa. Criou-se, assim, condições para um melhor acompanhamento dessas políticas do ponto de vista de sua forma de contabilização nos orçamentos públicos. Não obstante, alguns comentários devem aqui ser feitos acerca da estrutura e apresentação das despesas constantes do Orçamento de Crédito.

Segundo estudo realizado pelo Banco Mundial, "as operações de crédito nele (O2C) constantes, especialmente as garantias de preços mínimos, representam despesas orçamentárias de grande relevância, e com grande influência sobre a distribuição regional da renda e as relações de troca entre os centros urbanos e rurais. A despeito da importância destes programas, seja em termos orçamentários seja em termos econômicos, nenhuma informação é apresentada no que diz respeito: i) aos subsídios a cargo de cada programa; ii) a natureza dos compromissos orçamentários futuros implícitos; iii) as transferências econômicas em cada programa; ou iv) seus efeitos sobre a atividade econômica e a produção" (World Bank, 1989, p.35).

Assim, a partir das informações apresentadas no orçamento de crédito não é possível, por exemplo, identificar em que medida o crescimento das despesas a cargo de cada programa é

devido a um aumento do próprio programa, ou dos subsídios neles implícitos. Comprometendo, portanto, o processo de apreciação e decisão acerca dos recursos alocados a cargo deste orçamento por parte do Legislativo. Em outros termos, se do ponto de vista financeiro e contábil o O2C representou um indiscutível avanço em termos institucionais, do ponto de vista econômico, as informações existentes não permitem ainda uma avaliação destes programas compatíveis com sua importância e significado.

Particularmente no que concerne às despesas com subsídios, vale citar alguns exemplos da experiência recente com o intuito de explicitar as considerações anteriores. Na proposta orçamentária para 1988, as transferências do OGU para o O2C destinadas à cobertura das despesas com subsídios dos programas financiamento às exportações, garantia de preços mínimos e crédito agrícola (equivalentes a 0,5% do PIB), foram contabilizadas na rubrica "Auxílios para Despesas de Capital". Analogamente, os subsídios para equalização de preço dos produtores de açúcar do Nordeste (0,1% do PIB), foram contabilizados a cargo das "Transferências Intragovernamentais", e os recursos para formação de estoques reguladores de café (que também envolvem subsídios) figuravam entre as "Transferências de Capital" (33).

As considerações anteriores apontam para a necessidade de aprimoramento desta nova peça orçamentária. Note-se que as dificuldades de ordem técnica não constituem um empecilho para o aperfeiçoamento requerido, porque o governo federal possui um sistema altamente desenvolvido de gerenciamento das informações orçamentárias. Trata-se portanto, a nosso juízo, de determinação e vontade política para tornar o processo orçamentário - compreendendo tanto sua elaboração como, fundamentalmente, sua execução - mais transparente, de maneira a, efetivamente, assegurar a democratização do processo decisório.

(33) Note-se que este tipo de problema decorre do fato dos subsídios serem concedidos pelas agências descentralizadas, justificando sua inclusão na OGU a título de transferências intragovernamentais. Para maiores considerações, ver World Bank, 1989, pág 34.

D. Conclusões

O processo de reformas institucionais que deu início à unificação do orçamento federal derivou da necessidade de ampliar o controle do Executivo sobre suas despesas, particularmente aquelas cursadas ao amparo do Orçamento Monetário. Num contexto mais amplo, as medidas visavam contribuir para a redução do déficit público e para a eliminação dos focos de pressão sobre a gestão da política monetária que caracterizavam o período anterior às reformas.

O descontrolo das finanças federais - presente ao longo de toda a década de oitenta, mas obscurecido pelo particular arranjo institucional vigente até 1985 - somou-se à série de tratativas junto ao FMI para reforçar a necessidade de mudanças institucionais que permitissem um maior controle das contas públicas. Condições estas fundamentais para a obtenção do aval do Fundo para a negociação da dívida externa junto aos credores privados internacionais.

A vinculação entre o processo de reformas e a crise da dívida externa não se resumiu, contudo, às imposições feitas pelo FMI no sentido de um reordenamento institucional do setor público. A questão central que se procurou destacar é que a crise da dívida ensejou uma profunda desestruturação dos mecanismos de financiamento das despesas até então cursadas sob o amparo do Orçamento Monetário.

O significado e escopo das mudanças não podem, por sua vez, ser dissociados dos agentes responsáveis por este processo. Como já mencionado, o reordenamento institucional do setor público subjacente a este primeiro período de reformas foi de iniciativa exclusiva do Poder Executivo. Assim, ao contrário das reformas associadas à nova Constituição Federal, de iniciativa do Congresso Nacional, este primeiro período de mudanças não ensejou uma maior participação do Poder Legislativo no processo de alocação dos recursos públicos.

Este fato não deve, contudo, ser entendido como uma crítica a este primeiro período de reformas. Seus impactos sobre o processo de decisão acerca da alocação dos recursos, bem como

no que diz respeito ao relacionamento entre o Executivo e o Legislativo, não elidem o inegável avanço institucional subjacente às reformas do período. Destacando-se a redefinição de funções e separação financeira entre o Banco do Brasil, Banco Central e Tesouro Nacional, o início do processo de unificação orçamentária, mediante a constituição do orçamento de crédito e a transferência da gestão da dívida mobiliária federal para o Tesouro Nacional.

A análise deste processo evidenciou duas questões cruciais para a compreensão dos impactos das reformas sobre as finanças e o novo arcabouço institucional do governo federal: o financiamento e evolução das operações de crédito da União e a nova forma de relacionamento entre o Tesouro Nacional e o Banco Central do Brasil.

No que concerne ao primeiro aspecto, procurou-se demonstrar que o processo de redefinição das relações institucionais entre o Tesouro Nacional, Banco Central e o Banco do Brasil foi acompanhado de uma completa desestruturação das políticas de crédito e fomento de responsabilidade do Tesouro.

Não obstante, associar a expressiva redução das aplicações de recursos da União a cargo das políticas de crédito e fomento unicamente ao processo de unificação orçamentária implicaria uma visão parcial, e a nosso juízo incorreta, do problema. É inegável que este, ao permitir um maior controle sobre as despesas até então cursadas ao amparo do Orçamento Monetário, contribuiu para a redução destas operações em consonância com os objetivos macroeconômicos das políticas de redução das necessidades de financiamento do setor público. Contudo, como procurou-se demonstrar, a trajetória das operações de crédito e fomento da União não pode ser dissociada dos efeitos da interrupção do fluxo de recursos externos sobre o financiamento do Orçamento Monetário⁽³⁴⁾.

A constituição do orçamento de crédito, além de representar uma etapa importante no sentido da unificação orçamentária, permitiu evidenciar a precariedade das fontes de financiamento das políticas de fomento da União.

(34) Segundo Prenchand (1988, p.64), "as tendências fiscais não se deterioram por obra de fatores institucionais, mas apesar deles. Isto não equivale a sustentar que esses fatores não influenciam de maneira alguma".

No que diz respeito ao relacionamento entre o Tesouro Nacional e o Banco Central, procurou-se evidenciar que a principal modificação na forma de relacionamento entre estas instituições reside na forma de financiamento do Tesouro Nacional pelo Banco Central e nos mecanismos de gestão da dívida mobiliária federal.

A existência de despesas do Tesouro cursadas ao amparo do Orçamento Monetário permitia que estas fossem livremente financiadas mediante a emissão primária de moeda ou pela colocação de títulos da dívida mobiliária (dada a liberdade conferida ao Banco Central pela Lei Complementar No 12). A partir de 1988, dado que os recursos advindos da transferência do lucro do BACEN tem sido utilizados para o pagamento do serviço da dívida mobiliária federal na carteira do Banco Central, o financiamento direto do Tesouro pelo BACEN não tem implicado um impacto expansionista sobre a base monetária. Constituindo, portanto, uma situação claramente diversa do período anterior, em que a execução do Orçamento Monetário ensejava um foco constante de pressão sobre a gestão da política monetária.

Note-se que esta distinção não decorre exclusivamente do novo arranjo institucional, mas da forma de utilização destes recursos pelo Tesouro Nacional. Em outros termos, na atual sistemática, nada impede que o Tesouro volte a ser diretamente financiado pelo BACEN mediante a utilização do Lucro do Banco Central para a cobertura de suas despesas correntes. O que, dependendo das condições de absorção do aumento da liquidez por parte da economia, não deve ser entendido como um problema para a gestão das políticas monetária e fiscal.

É inegável que um dos grandes méritos do processo de reordenamento institucional foi dotar as relações entre o Tesouro e Autoridade Monetária de maior transparência. Vale dizer, até então não era possível nem ao menos separar as operações com a dívida mobiliária federal de sua utilização enquanto instrumento de política monetária da sua função de supridora de recursos ao Tesouro. Atualmente estas operações não só estão claramente distinguidas, como a colocação primária de títulos do Tesouro não pode ser realizada sem a autorização do Poder Legislativo.

O reordenamento institucional do governo federal implementado entre 1985 e 1987 possibilitou, portanto, uma maior visibilidade e compreensão da real situação financeira da União, bem como das condições de gestão do Orçamento Federal. Não obstante, do ponto de vista do processo de unificação orçamentária, bem como de recuperação das prerrogativas do Legislativo para dispor sobre a matéria e do próprio significado do orçamento público enquanto um instrumento de controle e planejamento das despesas públicas muito ainda está por ser feito.

CAPÍTULO II - A SEGUNDA FASE DO PROCESSO DE UNIFICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA: A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O NOVO SISTEMA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

A. Introdução

A constituição do Orçamento das Operações de Crédito representou um importante passo no sentido da elaboração de um orçamento unificado para o governo federal. Contudo, o processo de reformas institucionais iniciado em 1985, e particularmente a unificação orçamentária, só é completado com a promulgação da Constituição Federal de 1988. As despesas a cargo dos fundos e programas e as contas fiscais do Orçamento Monetário, representavam apenas uma parcela dos gastos federais excluídos do Orçamento Geral da União, de maneira que a conclusão do processo de unificação orçamentária requeria ainda a transferência das despesas a cargo dos Fundos Federais, da Seguridade Social e das entidades da administração indireta incluídas no Orçamento SEST para o orçamento da União.

As reformas implementadas no período anterior à promulgação da Constituição de 1988, de iniciativa do Poder Executivo, foram - num contexto de intenso desequilíbrio das finanças federais - motivadas pelo objetivo de assegurar uma maior capacidade de controle sobre os gastos públicos, frente ao objetivo de redução das Necessidades de Financiamento do Setor Público. Neste sentido, a resolução do imbróglho imposto pela existência do Orçamento Monetário, bem como seus efeitos sobre a condução da política monetária, constituíram o principal alvo das reformas. Já no processo de reforma constitucional de 1988, não obstante a preocupação frente estas questões, parece-nos correto afirmar que os principais objetivos dos constituintes, em matéria de Finanças Públicas, centrava-se no fortalecimento da federação (35) e na recuperação dos poderes do Legislativo.

(35) A reforma tributária subjacente à nova Constituição Federal expressa claramente esta preocupação, uma vez que os novos dispositivos são muito mais significativos no sentido de redefinir as competências tributárias e partilhas de receitas em favor das subesferas de governo, em detrimento da União, do que no sentido de reformulação técnica do sistema ou de ampliação da base de arrecadação. Para maiores considerações ver Oliveira (1990).

A preocupação dos parlamentares com relação à recuperação das prerrogativas do Poder Legislativo em matéria orçamentária pode ser claramente percebida a partir do Relatório Final da subcomissão de orçamento da Assembléia Nacional Constituinte:

"A questão do orçamento tem uma importância fundamental para o exercício das prerrogativas do Poder Legislativo. Essa participação até o momento vem sendo quase nula e tem sido na realidade a causa mais determinante para o esvaziamento do Congresso Nacional. Um parlamento que não pode debater à exaustão, nem emendar uma matéria tão relevante quanto o orçamento reduz-se apenas a um colegiado de representantes de um povo que não pode estabelecer suas prioridades na execução das obras que necessita, as quais são, em essência, a natureza da atividade do Governo" (36).

A conclusão do processo de unificação orçamentária constituía condição fundamental para que o Poder Legislativo recuperasse suas prerrogativas e competências para dispor sobre matéria orçamentária. Em outros termos, o orçamento unificado, associado a ampliação dos poderes do Legislativo, significava para o Congresso Nacional a possibilidade de recuperar sua prerrogativa enquanto agente co-responsável pela alocação dos recursos públicos. O que justifica a atenção concedida pelos constituintes à matéria orçamentária, dedicando todo um capítulo para a reformulação do processo de elaboração e definição do conteúdo dos orçamentos.

Entende-se que os avanços obtidos a partir da Reforma Constitucional de 1988 estão relacionados a três princípios gerais que nortearam as modificações introduzidas pela nova Carta. Em primeiro lugar, a tentativa de afirmar a figura do planejamento na Administração Pública Federal mediante a criação de novas peças orçamentárias. Em segundo lugar, a preocupação com a continuidade e conclusão do processo de unificação orçamentária, iniciado com a constituição do Orçamento das Operações de Crédito. Em terceiro lugar, o objetivo de resgatar o papel do Poder Legislativo na discussão orçamentária.

(36) Citado em Afonso, J.R. e Giome, V. - "A Regulação do Processo Orçamentário, de seus Controles e da Contabilidade Pública", mimeo, janeiro de 1991.

O objetivo deste capítulo é discutir estes três aspectos centrais do novo processo orçamentário brasileiro, seja a partir de uma perspectiva institucional, de forma a estabelecer um contraponto frente ao sistema anterior, definido nos marcos da Constituição de 1967, seja a partir do questionamento acerca das possibilidades das reformas resultarem numa ampliação da importância das atividades de planejamento e orçamentação na Administração Pública Federal.

A idéia básica é que, a despeito dos significativos avanços no sentido de uma maior transparência da ação pública e democratização do processo decisório, as reformas iniciadas a partir de 1985 não foram acompanhadas nem de uma redefinição da estrutura administrativa do governo federal, nem de uma reestruturação dos instrumentos de financiamento das políticas públicas. Em outros termos, os ganhos anteriormente mencionados são relativizados uma vez que os novos instrumentos de planejamento e orçamentação continuam a incidir sobre a mesma estrutura administrativa excessivamente fragmentada e num contexto de esgotamento dos instrumentos de financiamento do governo federal.

Questiona-se, portanto, o alcance dos novos instrumentos, no sentido de assegurar um maior controle sobre as despesas e capacidade de planejamento da Administração Pública. Defende-se a idéia de que na ausência de reformas mais amplas, o orçamento público - unificado ou não - continuará simplesmente a refletir - com maior ou menor exatidão - as restrições impostas por uma estrutura administrativa ineficiente e com evidentes restrições de financiamento. Em outros termos, "é certo que a unificação é um imperativo democrático e de transparência nas contas públicas, além de permitir a identificação dos fatores que contribuem com maior peso para o crescimento das necessidades de financiamento do setor público" (...), contudo, "identificar a natureza do problema não implica necessariamente a capacidade de resolvê-lo" (Belluzzo & Almeida, 1992, p.44).

B. O Sistema de Planejamento

Antes de efetuarmos a discussão do sistema de planejamento federal subjacente à

Constituição de 1988, faz-se necessário explicitar o conceito de planejamento aqui utilizado.

Numa concepção mais ampla, aqui não trabalhada, a noção de planejamento é usualmente pensada a partir da oposição entre mercado e plano, que, em última instância, diz respeito ao grau de intervenção do Estado na economia. Note-se que este é um debate revestido de um conteúdo altamente ideológico, o que, não raro, acaba por obscurecer a própria discussão. No seu cerne, coloca-se a questão das possibilidades do mercado regular o processo de desenvolvimento capitalista na ausência de uma intervenção direta do Estado ⁽³⁷⁾.

A discussão desta concepção de planejamento, aqui denominada de Planejamento Econômico Nacional, foi muito intensa no período entre guerras, quando ocorre à ruptura ideológica, teórica e política do paradigma liberal ⁽³⁸⁾. A partir de então, assistiu-se a uma série de experiências de planejamento em diversos países desenvolvidos, que vão desde o planejamento de guerra alemão e americano - que se seguiu ao New Deal -, aos modelos de planejamento nacional francês e japonês, bem com aos modelos de estatização setorial na Inglaterra e Itália, até o processo de planejamento soviético ⁽³⁹⁾.

O caso brasileiro também é marcado por experiências relevantes de planejamento no pós guerra, notadamente, na segunda metade dos anos cinquenta, no âmbito do Plano de Metas, e na segunda metade dos anos setenta, com a estratégia - mal sucedida - do II PND ⁽⁴⁰⁾.

(37) Não obstante, ressalta-se que historicamente não existem exemplos de processos de desenvolvimento capitalista em que a ação discricionária do Estado não tenha cumprido papel relevante. Nas palavras de Maria da Conceição Tavares: "Mesmo na Inglaterra, que é o país berço do liberalismo, que foi o país da industrialização originária, não se fez a indústria avançada sem a intervenção do Estado. É evidente que toda a acumulação mercantil prévia, o controle dos mercados exteriores, o controle da moeda e o controle das armas foram absoluta pré-condição. Quer dizer, o Estado imperial inglês do século XVIII e XIX foi um suporte decisivo para que a Inglaterra tivesse condições de ser realmente o país do capitalismo industrial dominante. Sem a acumulação prévia, em que o Estado intervinha de uma forma poderosa, não se teria tido as condições econômicas e políticas para que o modelo Marshalliano de empresa industrial, a pequena e média empresa, a pequena burguesia industrial inglesa, se convertesse finalmente numa indústria poderosa (...). De maneira de que a idéia de que há alguma possibilidade de que o mercado sozinho evolua da fábrica de alfinetes de Adam Smith para uma grande indústria siderúrgica não encontra nenhum fundamento na história real" (Tavares, 1988, p.26)

(38) Ver Tavares (1988, pág 28).

(39) Para uma discussão acerca das experiências setoriais e nacionais de planejamento ver, Tavares (1988).

(40) Para uma discussão pormenorizada acerca da experiência de planejamento econômico no Brasil, ver Daland (1969) e Cardoso (1987).

Em que pese as diferenças entre as experiências de planejamento acima mencionadas, em todos os casos, tratava-se de um processo de coordenação de políticas macroeconômicas e de articulação do Estado junto aos grandes grupos industriais, no âmbito nacional.

A crise dos sistemas de planejamento, explicitada em sua plenitude nos anos oitenta, insere-se num contexto de rompimento do padrão monetário internacional (padrão dólar) e de flutuação das taxas de câmbio, a partir de 1971, e de um intenso processo de globalização dos mercados financeiros e de interpenetração das estruturas empresárias, que reduziram as barreiras nacionais entre os principais países desenvolvidos.

Neste contexto, a idéia de planejamento nacional passa a contrastar com uma nova realidade de internacionalização do capital e de ampliação da incerteza e risco do sistema econômico, devido à ruptura do padrão monetário internacional e conseqüente crescimento dos movimentos de capitais especulativos. Em outros termos, a noção de interesse nacional, e a própria capacidade do Estado em articular estes interesses, perde significado frente ao processo de globalização da economia.

Aprofundar esta discussão, entretanto, foge do escopo definido para este trabalho. A noção de planejamento aqui enfocada, refere-se à uma acepção bem mais modesta e restrita do termo. Pretende-se, tão-somente, discutir a experiência de planejamento no âmbito da Administração Pública Federal no Brasil, entendida como a capacidade de articulação da programação anual das despesas públicas aos planos plurianuais de despesas do governo federal. Em outros termos, trata-se de estudar os mecanismos de articulação entre planos e orçamentos, exclusivamente no que tange à programação das despesas do Governo Federal.

Ademais, cabe mais uma vez ressaltar, que se optou por analisar os aspectos institucionais relacionados ao funcionamento deste sistema e as mudanças efetuadas a partir da promulgação da Constituição de 1988. Ou seja, não será realizada uma análise dos objetivos e resultados da atividade de planejamento do governo federal, de maneira que considerações de natureza qualitativa acerca do conteúdo dos planos e orçamentos também serão desconsideradas na

discussão que se segue.

1. O Arcabouço Institucional do Sistema de Planejamento de 1967

A constituição de uma estrutura formal de planejamento no Brasil data de meados dos anos 60. Com a aprovação da Lei 4.320, de 17 de março de 1964, pela primeira vez na história da Administração Pública Federal, foram fixadas normas, a partir de um diploma legal, para a elaboração de orçamentos com vigência superior a um exercício financeiro.

O sistema de planejamento então instituído foi estruturado nos marcos da Constituição de 1967 e do Decreto-lei No 200 do mesmo ano. Destinado a orientar a atividade privada para a consecução de objetivos de desenvolvimento e a programar a atividade do setor público em consonância com os objetivos gerais de governo, o sistema de planejamento de 1967 visava "promover o desenvolvimento econômico e social do País e a segurança nacional" (41), assumindo um caráter indicativo para o setor privado e normativo para o setor público.

No que diz respeito ao sistema de Planejamento Econômico Nacional, o principal instrumento do sistema concebido em 1967 era o Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). Instituído pelo Ato Complementar Nº 43 de 29/01/69 este plano, de duração quadrienal, deveria ser elaborado por toda a Administração Pública Federal, constituindo o instrumento central do sistema de planejamento.

Justamente por se caracterizar como um instrumento de planejamento nacional, o PND possuía uma abrangência muito mais ampla do que os demais instrumentos de planejamento da Administração Pública Federal. A definição de estratégias, metas e objetivos de um plano do caráter do PND envolve considerações acerca das especificidades da economia brasileira que condicionam a atividade de planejamento numa concepção mais ampla, tais como a avaliação dos

(41) Decreto-lei 200 de 25/02/67, art.7.

marcos de referência internacionais, o grau de articulação política no interior do aparelho de Estado, o controle sobre os instrumentos globais das políticas públicas e as características estruturais e as articulações entre os diversos setores produtivos da economia brasileira (ver Tavares, 1988), o que, em outros termos, pressupõe uma determinada estratégia de desenvolvimento econômico.

Estas questões, como salientado anteriormente, ultrapassam os limites definidos para este trabalho, de forma que concentraremos nossa discussão no sistema de planejamento público propriamente dito. Vale dizer, nos instrumentos utilizados pela Administração Pública Federal no sentido de articular e condicionar a elaboração da lei orçamentária anual aos objetivos gerais de governo, definidos para um período superior a um exercício financeiro.

No sistema de planejamento de 1967, o planejamento de caráter normativo para a Administração Pública Federal, foi organizado a partir dos programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual. Dentre estes instrumentos, destaca-se o Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI). Instituído através da Lei 4.320, este orçamento, aprovado por Decreto do Poder Executivo, deveria, respeitando as diretrizes e objetivos do Plano Nacional de Desenvolvimento ⁽⁴²⁾, especificar as receitas e despesas de capital, abrangendo, no mínimo um triênio, sendo anualmente reajustado mediante a incorporação de mais um ano.

Segundo o disposto na Constituição Federal de 1967, "nenhum projeto, programa, obra ou despesa, cuja execução se prolongue além de um exercício financeiro, poderá ter verba consignada no orçamento anual, nem ser iniciado ou contratado, sem prévia inclusão no orçamento plurianual de investimento, ou sem prévia lei que o autorize e fixe o montante das verbas que anualmente constarão do orçamento, durante todo o prazo de sua execução" ⁽⁴³⁾. O que, a princípio, colocaria o OPI na posição de um instrumento central de articulação da lei orçamentária anual a uma perspectiva temporal mais ampla, condizente com a estratégia global definida no PND. Contudo, vários fatores comprometeram a utilização do OPI como um instrumento eficiente de planejamento da Administração Pública Federal, transformando-o numa

(42) Conforme o disposto no art. 5 do Ato Complementar No 43 de 29/01/69.

(43) Constituição Federal de 1967. art.65, parágrafo 4º.

mera peça de ficção.

Inicialmente, cabe destacar os fatores de ordem técnica que prejudicaram sua utilização. Em primeiro lugar, o OPI, em sua concepção original, conferia uma extrema rigidez à elaboração da lei orçamentária anual, e, conseqüentemente, à gestão da política fiscal. Segundo o disposto na Lei Complementar N^o 3 de 1967 - instrumento que definitivamente o institucionalizou - a concepção do OPI "estava enquadrada dentro da técnica de orçamento-programa, devendo aquele instrumento conter, por programas setoriais, a determinação dos objetivos a serem atingidos, seus subprogramas e projetos, com respectivos custos, especificando os recursos anualmente destinados à execução" (Afonso & Giome, 1991, p.15).

A rigidez imposta pelo OPI decorria, portanto, do fato deste orçamento ter se mostrado excessivamente detalhado, ao especificar os investimentos previstos para cada triênio a nível de projetos, que, na época, constituía o menor nível de agregação das despesas segundo a classificação funcional-programática. Representando, portanto, quase o nível em que efetivamente se realizava a despesa ⁽⁴⁴⁾.

A título de exemplo, uma despesa de investimento destinada a construção de rodovias era classificada nas seguintes rubricas segundo a classificação funcional-programática. Partindo-se do maior para o menor nível de agregação o investimento acima seria classificado na Função "Transporte", no Programa "Transporte Rodoviário", no Subprograma "Rodovias" e no Projeto "Construção de Rodovias". Neste sentido, ao fixar as despesas por projetos para o triênio subsequente, o OPI reduzia significativamente as possibilidades de ajustar a lei orçamentária anual às mudanças conjunturais verificadas ao longo de seu período de vigência.

Esta situação de extrema rigidez foi logo revertida mediante a instituição do Ato Complementar N^o 43, de 29/01/69, que revogou a Lei Complementar N^o 3 e passou a regulamentar o OPI. Contudo, se a situação anterior caracterizou-se por um excesso de rigidez, o

(44) Para efeito de elaboração da lei orçamentária, até 1989, a classificação funcional-programática discriminava as despesas públicas a partir de quatro níveis, quais sejam, função, programa, subprograma, projetos e atividades (por ordem crescente de desagregação). Em 1990 o OGU passou a discriminar as despesas até o nível de subprojeto e subatividade.

referido Ato resultou numa excessiva flexibilização do OPI.

Segundo o disposto no art. 6 do referido Ato, "através de proposição devidamente justificada, o Poder Executivo poderá, a qualquer tempo, propor ao Congresso Nacional a revisão do Orçamento Plurianual de Investimentos, assim como o acréscimo de exercícios para substituir os já vencidos". Dessa maneira, posto que as dotações eram fixadas em valores nominais, as alterações do OPI passaram a constituir uma prática frequente, sob a justificativa de que o processo inflacionário reduzia o valor real das dotações.

Neste contexto, "dada a menor rigidez estabelecida no Ato Complementar Nº 43, várias interpretações jurídicas foram sendo estabelecidas no sentido de ampliar a flexibilidade de execução dos orçamentos plurianuais. Na maioria das interpretações estabeleceu-se que o orçamento trienal seria reelaborado anualmente, compatibilizando-se o primeiro ano com o orçamento anual e reelaborando-se os dois anos subseqüentes. Na prática, isto passou a significar que não era o orçamento anual que se compatibilizava com o plurianual, mas sim o inverso. Outras interpretações de maior flexibilidade, permitiram a inclusão na lei orçamentária de dispositivo que estabelecia automática alteração do orçamento plurianual em decorrência da elaboração orçamentária, bem como em consequência dos remanejamentos orçamentários ocorridos durante a execução orçamentária" (Afonso & Giome, 1991, p.16).

Em segundo lugar, o OPI apresentava uma grave deficiência em função de seu período de vigência não ser compatível com o período de mandato do Chefe do Poder Executivo. Particularmente nos caso dos governos Estaduais e Municipais, a situação era ainda mais grave devido ao fato dos mandatos de governadores e prefeitos ser de quatro anos. Vale dizer, caso o OPI realmente tivesse algum significado em termos práticos, um governador ou prefeito iniciaria seu mandato com um orçamento plurianual aprovado para os próximos três anos, de maneira que as suas prioridades de governo só poderiam ser executadas no seu último ano de mandato.

Em terceiro lugar, o OPI apresentava uma outra inconveniência decorrente do fato de não discriminar a totalidade dos investimentos a cargo da Administração Pública Federal. Os

projetos de investimentos discriminados no OPI restringiam-se às despesas a cargo do Orçamento Fiscal, que, como sabido, não contemplava a totalidade das despesas do governo federal. O amparo legal para este procedimento encontrava-se, mais uma vez, no Ato Complementar N^o 43, que em seu art. 5, parágrafo 3^o, dispunha que "a inclusão, no Orçamento Plurianual de Investimentos, das despesas de capital das entidades da Administração Indireta, será feita sobre a forma de dotações globais".

Assim, mesmo na hipótese de um adequado funcionamento do OPI, todos os investimentos a cargo dos Fundos e das entidades da administração indireta, inclusive empresas estatais e sociedades de economia mista, ficariam a margem do processo de planejamento. Tal sistemática não só inviabilizava a compatibilização entre o OPI e a lei orçamentária anual, como conferia total liberdade para as entidades da administração indireta decidirem sobre a composição de suas despesas de investimento.

Uma segunda ordem de questão relevante para a análise e avaliação do planejamento público no Brasil, diz respeito à organização da própria estrutura de planejamento do setor público. Em outros termos, "a avaliação da experiência de planejamento inclui dois grupos de argumento: o primeiro toma o Plano como a característica essencial do planejamento; o segundo considera o aspecto organizacional dessa atividade. Tal distinção é de modo algum trivial, pois não só o Plano deve ser encarado num contexto administrativo-institucional, como a tomada de decisões pode se dar em bases não formais" (Monteiro & Azevedo Cunha, 1973, p.1046).

A idéia básica é que a estrutura organizacional da Administração Pública Federal, excessivamente fragmentada, resultou numa multiplicação das esferas de decisão, comprometendo a capacidade de articulação do setor público federal em torno de uma estratégia de governo. Vale dizer, o sistema de planejamento centralizado, tendo a Secretaria de Planejamento (SEPLAN) como órgão nuclear de planejamento e orçamento, esbarrava diretamente numa estrutura administrativa cujos comandos das diversas políticas públicas situava-se na esfera de outros Ministérios e órgãos da administração indireta com uma

significativa autonomia administrativa e financeira (45).

As relações entre a multiplicidade de centros de decisões na Administração Pública Federal e a fragmentação institucional podem ser claramente percebidas a partir de declaração do próprio mentor intelectual da reforma administrativa de 1967, Hélio Beltrão, que, ao especificar os objetivos da reforma administrativa, afirmava que "o pior deles (referindo-se aos problemas colocados pela estrutura administrativa anterior), característica marcante em nossa história administrativa, é a *centralização* excessiva de decisões. Daí haveremos erigido em pedra de toque da reforma a *descentralização administrativa*, essencial à dinamização da máquina e à sua adequação às necessidades do País. Esse princípio foi concebido e executado em três planos distintos: 1) Dentro da própria administração, pela prática intensiva de *delegação* e descentralização do poder decisório; 2) do Governo em direção ao setor privado, pela consagração, em lei, do princípio da *execução indireta*, declarando-se expressamente que não deve o Estado executar diretamente aquilo que pode ser eficientemente contratado com o setor privado; 3) do Governo federal em relação aos governos estaduais e municipais, pela generalização dos convênios mediante os quais a execução dos programas federais deverá ser delegada às administrações locais, sempre que existirem órgãos habilitados para realizar essas tarefas" (46).

Assim, não obstante a descentralização administrativa, ao menos quanto à sua concepção, ter sido pensada dentro de um sistema de planejamento, em que os diversos órgãos da Administração Pública estariam subordinados à uma estratégia global de governo, o que, na prática, se verificou foi a incapacidade da SEPLAN de planejar, coordenar e articular a atuação das diversas entidades públicas. Nas palavras de José Carlos de Assis, "no Estado *feudalizado*, o Governo central praticamente delegou a seus sátrapas a definição das políticas setoriais de investimento, limitando-se a agregar num frouxo registro de intenções orçamentárias a

(45) Segundo Prenchand (1990, p.99), a correspondência entre os objetivos pretendidos e as ações efetivamente realizadas dependem "do processo mediante o qual os objetivos são legitimados e a adesão dos participantes do processo às regras universais relativas à autoridade e ao exercício do poder. O poder pode ser tanto formal como informal; o poder informal pode ser mais intensamente sentido do que o poder formal".

(46) Visão, 31-8-76, "Quem é quem na economia brasileira", pág. 29. Entrevista com Hélio Beltrão. Citado em Assis, 1984, pág. 17.

consolidação das despesas pretendidas. A rigor, não existia orçamento de investimento consolidado, porque não faz sentido atribuir esse nome a uma encadernação de contas onde a receita global se ajustava pela rubrica 'recursos a definir', enquanto a despesa correspondia a um adiantamento de estimativas de gastos estabelecidos à margem de decisões políticas pelo critério de prioridades econômicas globais" (Assis, 1984, p.34).

Neste contexto, entende-se que a própria desfiguração dos instrumentos de planejamento público anteriormente mencionada, reflete a incapacidade de articulação política no interior do aparelho de Estado. A existência de planos formais refletia muito mais a necessidade de cumprir uma obrigação legal do que uma necessidade imposta pela gestão dos recursos públicos, em prol de uma maior racionalidade em sua utilização.

Mais uma vez, podemos buscar as explicações para essa degeneração do aparelho de Estado brasileiro nas palavras de Assis, vale dizer, "cada um dos vários *feudos* em que se retalhou a Administração Pública brasileira articula um segmento definido de interesses privados, e representa a si e a estes últimos perante o Governo Central. Essa foi a forma encontrada pelo Estado autoritário para legitimar-se perante a sociedade dos negócios sem necessidade de instituições democráticas formais" (Assis, 1984, p.33).

Em realidade, este tipo de gestão dos recursos públicos não encontrou oposição enquanto o país encontrava-se numa fase de crescimento e num contexto de abundantes fontes de recursos externos. A disfuncionalidade institucional da Administração Pública brasileira só é explicitada em sua plenitude num contexto de crise econômica e de severas restrições de financiamento do Estado, em que a disponibilidades de recursos públicos não é capaz de atender os diversos grupos de interesses cristalizados em torno do Aparelho de Estado.

2. O Arcabouço Institucional do Sistema de Planejamento de 1988

A Constituição Federal de 1988 promoveu significativas modificações na estrutura e natureza do sistema de planejamento público no Brasil. Em linhas gerais, este passou a ser constituído por três instrumentos orçamentários e por diversos planos nacionais, regionais e setoriais, de caráter normativo para a Administração Pública e indicativo para o setor privado.

Os instrumentos orçamentários de caráter normativo para a Administração Pública Federal são o Plano Plurianual de Investimentos (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). A partir do PPA e da LDO devem ser definidos os objetivos, metas e diretrizes da Administração Pública Federal, que devem ser traduzidos em termos de dotações de despesas na lei orçamentária anual.

Compreendendo um período de cinco anos, a contar do segundo ano de mandato do Chefe do Poder Executivo até o primeiro ano do mandato subsequente⁽⁴⁷⁾, o PPA, segundo o espírito da nova Constituição, deverá assumir o status de um plano de governo⁽⁴⁸⁾, traduzindo-se num programa de ação plurianual da Administração Pública Federal. Hierarquicamente superior às demais peças orçamentárias, e demais planos previstos na Constituição Federal, este instrumento representa a peça central do novo sistema de planejamento federal.

Segundo o disposto no art. 165 da Constituição Federal, o PPA deverá estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada⁽⁴⁹⁾. Comparativamente ao antigo OPI, ampliou-se significativamente a abrangência do plano plurianual, uma vez que este passou a contemplar, além das despesas decorrentes das

(47) O período de vigência do PPA foi definido no art.35, parágrafo 2º, inciso I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Período este que deverá ser respeitado até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, parágrafo 9º, da Constituição Federal.

(48) Haja visto seu período de duração condizente com o período de mandato do Chefe do Poder Executivo.

(49) Constituição Federal, art. 165, parágrafo 1º.

de capital e os programas de duração continuada, as despesas a cargo da administração indireta, inclusive o investimento das empresas estatais (50).

A idéia subjacente à nova Constituição, relativa ao plano plurianual, era que no primeiro ano de mandato do governo este elaborasse um programa de ação, que após a apreciação e sanção do Poder Legislativo, fosse perseguido ao longo do mandato. É importante salientar que, não obstante o fato de conferir um horizonte temporal mais amplo ao PPA, os constituintes tiveram a preocupação de assegurar uma certa flexibilidade para a gestão do PPA. Em outros termos, "não se trata de definir as ações a serem feitas a cada ano (isso é objeto dos dois outros instrumentos do processo de planejamento), mas sim o que se pretende realizar durante todo mandato ou até seu final. Embora o Legislativo ao aprovar, com ou sem alterações, o programa de governo, na prática, está antecipando a aprovação das ações a serem desenvolvidas a cada fração de tempo do período de mandato - ainda que falte precisar que ação é prioritária ou será realizada em cada fração de tempo" (Afonso & Giome, 1991, p.96).

Neste sentido, uma das principais inovações introduzidas no novo sistema de planejamento foi a instituição da figura da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Sua criação objetivou não só ampliar o período de discussão do orçamento, como, basicamente, expressa a preocupação dos Constituintes de estabelecer mecanismos de ligação mais claros entre o plano plurianual e a lei orçamentária anual. O que, como mencionado anteriormente, constituía uma das principais deficiências do sistema anterior.

Foi reservada à LDO a função de: a) estabelecer, em conformidade com o PPA, as metas e prioridades da Administração Pública Federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; b) orientar a elaboração da lei orçamentária anual; c) dispor sobre alterações na legislação tributária; e d) estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (51).

(50) Vale lembrar que o antigo OPI também contemplava os investimentos a cargo da administração indireta, inclusive empresas estatais. Contudo, estes eram apresentados sobre a forma de dotações globais, o que impossibilitava a compatibilização entre o orçamento plurianual e a lei orçamentária anual.

(51) Constituição Federal, art. 165, parágrafo 2º.

Pretendeu-se atingir dois objetivos. Em primeiro lugar, transformar a LDO numa espécie de "prévia" do processo orçamentário, antecipando a discussão acerca das prioridades e diretrizes para o exercício financeiro subsequente (em conformidade com o PPA), bem como mediante a definição das regras gerais para a elaboração e execução dos orçamentos antes do início do processo de elaboração da lei orçamentária propriamente dita. Em segundo lugar, ordenar a maior participação do Poder Legislativo na elaboração dos orçamentos anuais. Vale dizer, na ausência da LDO, "a participação dos parlamentares ficaria restrita ao final dos trabalhos de elaboração do orçamento, devendo fazê-lo sem prazos adequados para análise e sem contar com os instrumentos mais adequados para intervenção no processo" (Afonso & Giome, 1991, p.100).

Na realidade, a introdução da LDO foi definida no âmbito da discussão acerca da periodicidade da lei orçamentária anual. Alguns parlamentares defendiam a elaboração de um orçamento bianual, de maneira a alongar o período de discussão do orçamento no Congresso Nacional (proposição esta rejeitada na Comissão de Sistematização). Segundo declarações do constituinte Cesar Maia, nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, "a cada ano se apresenta a versão final ajustada do orçamento para o período seguinte e o orçamento para o período subsequente. O Parlamento tem o ano inteiro para negociar o detalhe do orçamento... O orçamento é negociado durante um período inteiro com o Executivo, e dessa negociação retorna com a versão final ajustada. O orçamento dos Estados Unidos ou da Grã-Bretanha não é votado, mas lançado. Se na votação ele cai, cai o gabinete" (52).

Efetivamente, a apresentação de um orçamento bianual nestes países alonga o período de discussão da proposta orçamentária do Executivo no parlamento. Contudo, no que diz respeito ao caso brasileiro, é importante aqui salientar uma preocupação frente a utilização da LDO enquanto um instrumento de ampliação do período de discussão do orçamento. A questão central refere-se à natureza da ampliação da participação do Legislativo. Vale dizer, caso a LDO seja utilizada como um instrumento para a discussão do "varejo", o alongamento da discussão do orçamento no Congresso dificilmente contribuirá para a obtenção de um consenso em torno das ações prioritárias a serem contempladas pela lei orçamentária anual, bem como das alterações

(52) Citado em Afonso, J.R. e Giome, V. - op.cit.,pág 36.

necessárias na legislação tributária para a compatibilização dos programas de ação do governo com os objetivos fiscais macroeconômicos.

Note-se que a nível internacional a busca de consenso em torno dos principais agregados orçamentários, em consonância com os objetivos macroeconômicos do governo, tem caracterizado uma prática constante no início do ciclo orçamentário de diversos países desenvolvidos. Nessa linha, "o *Congressional Budget and Impoundment Act* (1974) dos Estados Unidos criou um instrumento para, anualmente, durante o processo orçamentário fixar metas e diretrizes de política fiscal. A chamada Resolução do Orçamento procura conciliar a evolução dos agregados macroeconômicos aos objetivos do governo na proposta de lei orçamentária" (Longo, 1992, p.19).

É interessante notar que nos principais países desenvolvidos - Alemanha, Inglaterra, França, Canadá e Japão - o Poder Legislativo não participa formalmente deste processo de definição de diretrizes gerais para a elaboração da lei orçamentária anual, inexistindo portanto um instrumento legal de natureza semelhante à LDO.

Não obstante, a despeito das diferenças institucionais, julgamos que o aspecto central e positivo a ser ressaltado é o princípio subjacente à criação da LDO. Vale dizer, o processo de elaboração da lei orçamentária não deve prescindir de uma discussão prévia que permita a obtenção de consensos mínimos em torno das prioridades de gasto para o exercício seguinte. Caso contrário, como já nos demonstrou a própria experiência passada, dificilmente a atividade de planejamento poderia resistir aos revezes colocados pela execução do orçamento.

Além do PPA e da LDO, o sistema de planejamento previsto na Constituição Federal é composto pelos seguintes instrumentos: 1) planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (Art. 21, inciso IX); 2) planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento (Art. 48, inciso IV); 3) Plano Diretor, obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes (Art. 182); 4) Plano Nacional de Reforma Agrária (Art. 188); e 5) Plano Nacional de Educação (Art. 212, parágrafo 3^o).

Apesar do fato destes planos ultrapassarem os limites da ação do setor público, notadamente no caso do Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, a Constituição Federal colocou-os numa posição hierarquicamente inferior ao PPA. Segundo seu artigo 165, parágrafo 4º, "os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional".

Identifica-se, portanto, uma significativa modificação no atual sistema de planejamento, comparativamente ao sistema anterior, no qual o OPI era elaborado em consonância com os objetivos estabelecidos no PND. A nosso juízo, ao inverter a posição hierárquica entre o plano geral de governo - antigo PND e atual PNDS - e o plano plurianual, os constituintes estariam expressando sua preocupação principal de resgatar a figura da atividade de planejamento interna ao setor público, no sentido de uma maior articulação entre plano e orçamento, perdida ao longo do período anterior.

Em realidade, esta parece ser a tendência verificada à nível internacional. A análise dos processos de reforma dos sistemas de planejamento dos principais países desenvolvidos a partir da segunda metade dos anos oitenta, indica que as práticas de planejamento do tipo incrementalistas - Zero Base Budgeting e Planning Programming Budgeting System - altamente detalhadas, foram substituídas por procedimentos mais simples, visando a compatibilização entre planos e orçamentos e, sobretudo, à adequação destes aos objetivos gerais de política fiscal (53).

3. Considerações sobre o Sistema Atual

Entende-se que as mudanças introduzidas pela nova Constituição Federal resultaram num expressivo ganho, em termos institucionais, no que diz respeito ao novo sistema de planejamento e orçamento. Contudo, algumas ressalvas merecem ser feitas sobre sua concepção geral e sobre alguns aspectos específicos.

(53) Para uma análise mais detalhada acerca da experiência internacional ver OCDE (1987), Shick (1986), Frenchand (1988 e 1990), Tanzi (1988), Tarschys (1990) e Giarda & Parmentola (1990).

Com relação à concepção geral do PPA coloca-se, inicialmente, a preocupação frente à sua estrutura. A idéia básica é que num contexto de restrição das fontes de financiamento público, um instrumento da natureza do PPA pode mostrar-se inadequado para a orientação da política fiscal.

De acordo com os novos princípios definidos na Constituição Federal de 1988, nenhum programa poderá ser incluído na Lei Orçamentária Anual sem que esteja previamente especificado no PPA. Dessa maneira, parece-nos pertinente supor que os diversos grupos, tanto públicos como privados, direta ou indiretamente relacionados (ou dependentes) aos gastos públicos, passarão a ver no PPA uma etapa crucial para assegurar a manutenção de seus interesses. O que, sobretudo numa conjuntura de crise fiscal, resultará numa intensa disputa pelos recursos escassos.

Dessa maneira, na ausência de critérios e procedimentos realistas de previsão de receitas, que deverá definir o teto das despesas, o PPA poderá sinalizar um montante de despesa incompatível com a real capacidade de financiamento do setor público. Este procedimento tenderá a ser mais intenso quanto maior o nível de detalhamento do PPA, posto que o atendimento, ou não, dos diversos interesses envolvidos ficam mais claros quanto maior o detalhamento do plano.

Vale ressaltar que o nível de detalhamento do PPA não foi ainda especificado em lei (54), não obstante, a observação do PPA aprovado para o período 1991/95 nos demonstra que o Governo optou por manter a abertura das contas do PPA praticamente no mesmo nível de desagregação do orçamento anual, ou seja, a nível de projeto e atividade, que constitui o segundo menor nível de desagregação segundo a classificação funcional programática (55).

(54) Esta questão será objeto de definição quando da aprovação da Lei Complementar prevista no artigo 156, parágrafo 9º, da Constituição Federal, que deverá dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização das leis do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais, bem como as normas de gestão financeira e patrimonial da Administração Pública.

(55) Para se ter uma idéia do nível de desagregação do PPA, até 1989 as despesas do Orçamento Geral da União eram discriminadas a nível de projetos e atividades.

Assim, se esta é por um lado mais adequada à orientação da atividade de planejamento - posto que é a partir desta que se tem uma maior proximidade entre dotação orçamentária e realização efetiva dos gastos - por outro enseja uma dificuldade adicional na orientação da política fiscal num contexto de escassez de recursos, já que os interesses contemplados e não contemplados são claramente explicitados. Ademais, a experiência passada nos demonstrou os inconvenientes associados à utilização de planos que conferem uma rigidez elevada à gestão da política fiscal.

Estas considerações não devem ser traduzidas numa crítica ao PPA, mas sim, como mencionado anteriormente, numa **preocupação** que deverá ser levada em consideração quando da sua regulamentação, mediante a elaboração da nova lei complementar de finanças públicas prevista no art. 165, parágrafo 9^o, da Constituição Federal. Em outros termos, para se assegurar o adequado funcionamento do PPA numa conjuntura de escassez de recursos, entendemos que sua elaboração deva ser precedida da definição do nível de despesa por categoria de despesas, ou por Função ⁽⁵⁶⁾, de forma a limitar a disputa por recursos dentro de limites pré-estabelecidos. Caso contrário, será novamente sancionada a já conhecida prática orçamentária brasileira de ajustar as receitas às despesas.

A definição de um teto de despesas para cada quinquênio a partir do PPA não implica, necessariamente, a realização de um montante equivalente de gasto, uma vez que, ao contrário do orçamento americano, no Brasil uma dotação orçamentária não constitui uma obrigação de gasto. Não obstante, a existência de um volume elevado de dotações no PPA sanciona a transferência das pressões dos diversos grupos de interesses para a etapa posterior do processo orçamentário, ou seja, a de elaboração do orçamento.

Entende-se portanto que o PPA deve ser encarado não só como um instrumento voltado para o resgate da figura do planejamento na Administração Pública, mas também como um instrumento que, sobretudo num contexto de escassez de fontes de financiamento, permita minimizar as demandas por recursos no processo de elaboração do orçamento, em consonância com as prioridades de governo e os objetivos gerais da política fiscal.

(56) Que constitui o maior nível de agregação na classificação funcional-programática.

Neste sentido, a LDO assume um papel crucial no atual sistema de planejamento, podendo contribuir para a "diluição" das demandas ao longo das diversas etapas do processo de planejamento e orçamentação. Vale dizer, caso a LDO permita a clara especificação das prioridades para o exercício financeiro subsequente, em conformidade com os objetivos gerais estabelecidos no PPA, estar-se-ia contribuindo para a reduzir a possibilidade de pressões na etapa de elaboração do orçamento. Contudo a LDO parece ainda não ter encontrado seu "espaço" no novo processo orçamentário brasileiro, ficando sua utilização muito aquém dos objetivos traçados pelos deputados constituintes.

A experiência internacional é relevante para elucidar as preocupações acima levantadas. Tomando-se por referência os principais países desenvolvidos, percebe-se que a partir de meados dos anos setenta - devido à tendência de crescimento das despesas públicas e à relutância por parte dos governos de elevar a carga de impostos - a definição de estratégias plurianuais passaram a estar mais fortemente subordinadas às metas gerais de política fiscal.

Como regra geral - mesmo nos países em que os planos plurianuais não são formalmente elaborados, como na França ⁽⁵⁷⁾ e no Japão - os governos passaram a estabelecer metas orçamentárias agregadas frente as quais os planos plurianuais de despesas estariam subordinados. A difusão deste tipo de dispositivo marcou fortemente a gestão da política fiscal desde meados dos anos setenta. O resultado prático desta experiência é que as orientações de cima para baixo - ou seja, do órgão central de planejamento e orçamento para os diversos Ministérios e agências oficiais - foram, gradativamente, tornando-se muito mais efetivas do que as demandas (de baixo para cima) da própria Administração Pública e dos grupos privados de interesse ⁽⁵⁸⁾.

Este tipo de orientação que subordinou os planos plurianuais aos objetivos macroeconômicos do governo, traduziu-se nas práticas - amplamente difundidas - de definição de metas orçamentárias agregadas numa perspectiva temporal que ultrapassassem os limites de

(57) Apesar de possuir uma forte tradição de planejamento, sua experiência relaciona-se com o planejamento econômico lato sensu, do tipo PND.

(58) Para uma discussão mais aprofundada ver OECD, 1987 e Tarschys (1990).

um exercício financeiro. Como regra geral, pode-se identificar três tipos de dispositivos: 1) a fixação de metas, em proporção do PIB, para o déficit orçamentário, necessidade de financiamento do setor público ou para o estoque da dívida mobiliária; 2) a definição de taxas diferenciadas de crescimento para as principais rubricas de despesas; ou 3) a fixação de limites máximos, em termos nominais, para as variáveis antes mencionadas.

Seguramente, a mera definição de metas orçamentárias agregadas, ou de déficit, não garante o atingimento dos objetivos especificados ou o equilíbrio entre as receitas e despesas orçamentárias (59). A idéia básica que se pretendeu destacar é a tendência verificada a nível internacional de utilização dos planos plurianuais como instrumento de compatibilização da lei orçamentária aos objetivos macroeconômicos definidos para a política fiscal. O que deve ser realizado em conjunto, e não em detrimento, da atividade de planejamento.

(59) A própria experiência brasileira apresenta este tipo de procedimento. A título de exemplo cabe citar a LDO aprovada para 1991 que estabelecia uma meta de superávit operacional para o setor público de 0,5% do PIB.

QUADRO 2
PLANOS PLURIANUAIS E DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

País	Planos Plurianuais	Diretrizes Orçamentárias
Alemanha	Estimativas plurianuais de receitas, despesas e déficit para um período de 5 anos (Medium Term Fiscal Plan-MTFP). O MTFP é atualizado e publicado anualmente com o orçamento. O MTFP abrange aproximadamente 7.000 itens de despesa.	O MTFP estabelece limites máximos de despesa para cada órgão. Os limites são anualmente revistos quando da atualização do MTFP.
França	-----	O Ministério da Economia, Finanças e Privatização define a cada ano as diretrizes para a elaboração do orçamento.
Itália	São elaborados dois tipos de estimativas plurianuais: 1) "trend version", que constitui uma projeção das receitas e despesas já em execução; 2) "planning scenario version", compatível com as diretrizes macroeconômicas do governo. Ambas são geralmente realizadas para um período de 3 anos (no máximo 5) e aprovadas pelo Parlamento.	O Tesouro publica anualmente as diretrizes técnicas para a elaboração do orçamento.
Japão	-----	As diretrizes anuais para a elaboração do orçamento são definidas pelo Ministério das Finanças.
EUA	As projeções plurianuais tem um caráter exclusivamente analítico e são realizadas pelo Executivo e Legislativo. Geralmente cobrem um período de quatro anos além do orçamento do ano seguinte.	Congressional Budget and Impoundment Act, que concilia a evolução dos agregados macroeconômicos aos objetivos do governo na proposta de lei orçamentária.
Inglaterra	O plano plurianual abrange um período de 3 anos e é revisto anualmente. O orçamento anual corresponde ao primeiro ano do plano, que é detalhado e aprovado pelo Parlamento.	Anualmente é elaborado um documento para referenciar a elaboração do plano plurianual e informar as mudanças de prioridade do governo.

É importante frisar que a existência de planos plurianuais formais, ou seja, discutidos e aprovados pelo Legislativo, não constitui uma prática comum a maioria dos países desenvolvidos. A experiência internacional está mais voltada para a definição de limites e metas agregadas numa perspectiva plurianual, que deve balizar a elaboração da lei orçamentária, do que para a elaboração de planos detalhados de despesas.

Entre os principais países desenvolvidos o plano plurianual só é votado pelo Parlamento na Itália e na Inglaterra. Nos Estados Unidos o plano assume a função de um instrumento de referência para a elaboração da lei orçamentária em consonância com os objetivos gerais de governo. Interessante frisar que neste país, apesar do plano plurianual (*Multi Year Projections*) não ser aprovado pelo Legislativo, este Poder reelabora anualmente a versão de plano plurianual do Executivo segundo suas próprias expectativas de inflação e hipóteses de comportamento da economia. O objetivo, na perspectiva do Legislativo, é tornar a proposta do Executivo mais realista, de maneira a criar melhores condições para a utilização do plano plurianual enquanto um instrumento de referência para a apreciação do orçamento anual.

Uma segunda preocupação de caráter geral com relação ao novo sistema de planejamento público diz respeito à persistência de um quadro de fragmentação institucional da Administração Pública Federal. Em outros termos, se o novo plano plurianual parece superar grande parte das deficiências de ordem técnica associadas ao OPI, a nível do contexto e da maneira pela qual é realizada a atividade de planejamento muito pouco foi alterado. Este ponto, que voltará a ser discutido a seguir, é crucial para a avaliação do novo sistema de planejamento.

No que diz respeito aos aspectos específicos associados ao novo sistema de planejamento, e, particularmente ao PPA, cabe destacar três questões: 1) a regionalização do PPA; 2) o tratamento dado às despesas de capital; e 3) a indexação dos orçamentos e definição de metas físicas no PPA.

Com relação aos dois primeiros aspectos, a Constituição de 1988 dispõe em seu artigo

165, inciso III, parágrafo primeiro, que: "A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada" (Grifo nosso). Ou seja, segundo o disposto na Constituição Federal o PPA deverá discriminar a totalidade das despesas de capital, incluindo portanto não só os investimentos como as inversões financeiras e amortização de dívidas. Ademais, ao colocar a regionalização do orçamento, sem ressalvas, como um princípio a ser perseguido na elaboração do PPA, subentende-se que este deva ser observado quando da elaboração da parte do PPA referente às empresas estatais, que, inclusive, também deverão discriminar a totalidade de suas despesas de capital (60). Duas considerações básicas merecem aqui ser feitas.

Em primeiro lugar, dada a abrangência do conceito, não faz sentido falar em regionalização das despesas de capital, o correto seria dispor sobre a regionalização dos investimentos, que, como salientado, constitui apenas uma parcela desta. Assim, se a Constituição Federal inovou, a nosso juízo corretamente, no sentido de ampliar a abrangência do PPA mediante a inclusão das despesas decorrentes das de capital e os programas de duração continuada, a inclusão da totalidade das despesas de capital nos parece um equívoco frente a natureza do PPA.

A definição de diretrizes, objetivos e metas para a Administração Pública numa perspectiva plurianual, deveria estar restrita às ações de governo cujo conteúdo permitam expressar com clareza o direcionamento econômico, político e social do plano de governo. A questão relevante subjacente à esta discussão não é o aspecto formal da apresentação do plano plurianual, mas sim sua concepção, ou seja, o detalhamento excessivo do plano plurianual.

Em segundo, admitindo-se que o objetivo dos constituintes tenha sido o de incluir somente os investimentos entre as despesas de capital, julgamos que a preocupação frente a distribuição dos gastos de investimento entre as diversas unidades da federação, no sentido de

(60) Contudo, não obstante a determinação constitucional, o PPA aprovado para o período 1991/95, bem como sua versão revisada aprovada no início de 1992, só discriminou as despesas de investimento a cargo do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais.

contribuir para a redução das desigualdades regionais, representa um determinante estranho à lógica empresarial de determinação dos investimentos. Mesmo em se tratando de uma empresa estatal, não nos parece pertinente estabelecer o critério regional num plano equivalente aos critérios econômicos de eficiência alocativa na determinação das despesas de investimento.

Estas considerações não seriam objeto de maior preocupação se o referido princípio, expresso no artigo 165 da Constituição Federal, não estivesse reforçado pelo disposto no parágrafo sétimo do mesmo artigo, segundo o qual os orçamentos fiscal e de investimento das empresas estatais, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, **segundo critério populacional**. A nosso juízo, a função em questão, sobretudo a partir de critérios populacionais, afasta-se completamente dos determinantes básicos que deveriam nortear a atuação do setor produtivo estatal. Coloca-se portanto, claramente, a necessidade de revisão deste princípio constitucional, sob o risco de, mais uma vez, subordinar este segmento estatal a condicionantes e diretrizes estranhos à sua lógica de atuação.

Por fim, com relação à indexação e apresentação de metas físicas no PPA, estes aspectos seguramente representaram medidas positivas que poderão contribuir para resgatar a figura do plano plurianual na Administração Pública Federal. Contudo, deve-se desde logo ressaltar os limites destes dispositivos frente aos problemas ainda existentes.

No que diz respeito à apresentação das metas constantes do PPA em termos físicos, este procedimento, embora correto e necessário, torna-se inócuo na medida em que nem os órgãos setoriais, quanto menos o órgão central de planejamento e orçamento, não possuem parâmetros para definição das metas e não realizam qualquer tipo de acompanhamento e avaliação da execução do Plano Plurianual e da lei orçamentária anual em termos físicos. Neste sentido, a experiência recente tem demonstrado que a especificação de metas físicas ainda não resultou num ganho de qualidade do processo orçamentário do governo federal.

A indexação do Plano Plurianual, colocava-se como condição fundamental para assegurar

o funcionamento mínimo do novo sistema de planejamento previsto na Constituição. Na persistência de um quadro de intensa instabilidade inflacionária, a ausência de dispositivos de indexação, a despeito de qualquer avanço em termos da estrutura e abrangência do PPA, inequivocamente acabaria por reproduzir a experiência verificada quando da vigência do antigo OPI (61). Não obstante, se a existência de mecanismos de indexação do PPA deve ser vista como condição necessária para recuperação do papel e significado deste instrumento, esta, evidentemente, não é suficiente.

C. A Abrangência e Conteúdo do OGU

A ampliação da abrangência e conteúdo do Orçamento Geral da União representa o segundo aspecto a ser ressaltado no processo de reforma constitucional. Como veremos, sua importância reside não só no fato de ter permitido um inegável aumento da transparência da peça orçamentária, mas, sobretudo, por resultar numa significativa ampliação do universo das despesas públicas cuja alocação e controle passaram a ser objeto de discussão no âmbito do Poder Legislativo.

A qualidade e abrangência das informações contidas nos orçamentos (e Balanços) públicos são fundamentais para que o Poder Legislativo possa não só decidir sobre a melhor forma de alocação dos recursos públicos, como também avaliar e controlar sua utilização. No caso brasileiro, a precariedade destas informações acabaram por ampliar ainda mais o poder discricionário do Executivo na gestão dos recursos públicos.

Entre os principais problemas associados à estrutura e conteúdo do Orçamento da União até a reforma constitucional de 1988 cabe destacar: 1) a fraca relação entre os planos, notadamente o OPI, e a lei orçamentária; 2) a falta de transparência no registro das

(61) Os procedimentos para atualização do PPA não estão especificados em nenhum instrumento legal, contudo, nos dois anos de sua vigência - 1991 e 1992 - este foi anualmente atualizado de maneira a compatibilizar seus valores com os valores constantes da proposta orçamentária do Executivo.

transferências intergovernamentais; 3) a reduzida abrangência do orçamento, notadamente no que diz respeito às despesas de caráter social; 4) ausência de quadros consolidados que permitissem avaliar a distribuição regional do gasto federal; 5) o inadequado tratamento conferido aos subsídios e incentivos fiscais; 6) a falta de parâmetros que permitissem uma melhor avaliação dos programas; e 7) a ausência de um adequado sistema de análise econômica que fundamentasse as hipóteses consideradas na elaboração do orçamento (62).

Note-se que estas deficiências das informações orçamentárias contribuíam ainda mais para a redução da importância e significado do orçamento público enquanto um instrumento gerencial para a Administração Pública Federal.

Inegavelmente, o novo formato dos orçamentos públicos definido na Constituição de 1988, contribuiu sobremaneira para reduzir este tipo de ingerência do Executivo sobre a gestão dos recursos públicos. Contudo, diversos aspectos podem ser melhorados no sentido de aperfeiçoar ainda mais a qualidade das informações contidas nos orçamentos da União. Pretende-se inicialmente apresentar a nova estrutura e conteúdo do Orçamento Geral da União, e, posteriormente, fazer algumas considerações acerca do novo arcabouço institucional do orçamento federal, indicando, inclusive, algumas possibilidades de aprimoramento.

1. As mudanças constitucionais

O novo Orçamento Geral da União (OGU) passou a ser constituído por três peças: o Orçamento Fiscal (OF); o Orçamento da Seguridade Social (OSS); e o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais (OIEE).

O Orçamento Fiscal, referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público,

(62) Ver World Bank, 1989, pág 22.

mantém basicamente a mesma estrutura e conteúdo do orçamento de 1988. São contabilizadas a cargo deste orçamento a receita tributária e as despesas com as políticas tradicionais de governo, tais como educação, segurança, transporte, justiça, defesa nacional e desenvolvimento regional entre outras. Cabe lembrar que o orçamento de crédito e as despesas e receitas relativas à gestão da dívida mobiliária federal já integravam o Orçamento da União em 1988, permanecendo portanto a cargo do OF na nova estrutura do OGU.

Comparativamente à estrutura anterior, o OF deixa de apresentar as contribuições sociais, com destaque para o FINSOCIAL, e, no lado das despesas, principalmente as relativas ao setor saúde, que passaram - conjuntamente às contribuições sociais - a integrar o Orçamento da Seguridade Social. Este, por sua vez, constitui uma das principais inovações introduzidas pela nova Constituição no que diz respeito à estrutura e conteúdo do OGU.

Tendo por referência a noção de proteção social, definida na Constituição de 1988, esta peça orçamentária passou a abranger a totalidade das despesas relativas às áreas de saúde, assistência e previdência social. No lado das receitas, passaram a ser contabilizados a cargo deste orçamento o conjunto das contribuições sociais, até então alocadas seja a cargo do OF (como no caso do FINSOCIAL), seja a cargo de entidades financeiras oficiais (como no caso da parcela do PIS-PASEP sob responsabilidade de BNDES). Segundo o disposto no Art. 165, inciso III, da Constituição Federal, o orçamento da seguridade social abrangerá todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

A incorporação do Orçamento da Seguridade Social ao novo OGU representou um evidente avanço em relação a sistemática anterior. Diversos aspectos merecem aqui ser mencionados. Em primeiro lugar, vale lembrar que até então grande parte das despesas hoje a cargo deste orçamento estavam dispersas entre os vários orçamentos (próprios) de cada órgão. Este procedimento, não só dificultava a visualização do conjunto das ações do setor público voltadas para o campo da proteção social, como excluía o Poder Legislativo da discussão sobre a destinação destes recursos, posto que estes orçamentos eram aprovados por Decreto do Poder

Executivo.

É importante frisar que a incorporação do Orçamento SINPAS e dos orçamentos dos demais órgãos não incluídos no Orçamento da União ao orçamento SEST, a partir de 1979, não alterou - no que diz respeito ao processo orçamentário - o tratamento dado às políticas sociais, uma vez que este último orçamento, de abrangência claramente residual e com objetivos essencialmente de controle das despesas ⁽⁶³⁾, apenas reunia num mesmo demonstrativo os diversos orçamentos setoriais não contemplados pelo OGU.

Em segundo lugar, a incorporação do OSS permitiu não só aumentar a transparência e controle do Legislativo sobre este relevante universo das despesas do governo federal, como fez com que a discussão da política social passasse a ser submetida a um contexto mais amplo, no âmbito da política fiscal.

Ao se consolidar a totalidade das despesas públicas, inclusive encargos da dívida e operações de crédito, numa peça orçamentária única, as dificuldades de financiamento - sobretudo na conjuntura atual - são explicitadas e mais claramente quantificadas, relevando-se, portanto, a importância da discussão do conjunto do financiamento das políticas públicas. Neste contexto, a definição de prioridades e objetivos para cada política setorial ou específica, independentemente de seu mérito, passam a ser subordinadas a discussão, menos subjetiva, da disponibilidade concreta de recursos, de forma a dificultar o tratamento e visão setorializada das diversas políticas públicas, tão característico da Administração Pública brasileira.

Em terceiro lugar, cabe mencionar que a preocupação com o controle e transparência das políticas sociais constitui uma característica marcante do processo orçamentário de diversos países desenvolvidos. A experiência internacional demonstra que, ao lado do crescimento das despesas financeiras - devido à elevação do déficit público em diversos países desenvolvidos - e

(63) A abrangência residual do Orçamento SEST decorre do fato deste, quando da época de sua constituição, ter reunido todas as despesas federais que não estavam sendo cursadas a cargo do Orçamento da União ou do Orçamento Monetário. O que explica sua composição altamente heterogênea, abrangendo desde as empresas estatais até o sistema SINPAS e as universidades e hospitais públicos. Para uma discussão mais aprofundada sobre as origens e objetivos do Orçamento SEST ver Werneck (1987).

da tendência de elevação da rigidez das despesas de investimento - em função da realização de elevados investimentos com longo período de maturação - as despesas sociais constituíram um dos principais fatores de rigidez dos orçamentos públicos (*Sticky Expenditure*) nos anos oitenta.

No caso das despesas sociais, sobretudo no que diz respeito aos gastos com previdência e assistência social (transferências a pessoas), a rigidez orçamentária decorre do fato destas despesas serem definidas em lei (*Statutory Entitlements*), dificultando portanto seu controle por parte do Executivo, que, na maioria dos casos, só pode ser exercido a partir de uma alteração da legislação existente (64).

No que diz respeito ao Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, o novo texto constitucional reza em seu Art. 165, inciso II, que este compreenderá os investimentos das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

Até 1989, o orçamento das empresas estatais constava do Orçamento SEST, que além de abranger as empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e as empresas controladas direta ou indiretamente pela União, contemplava ainda as autarquias e fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público e os órgãos autônomos da administração direta.

A separação das empresas estatais das demais autarquias e fundações, bem como dos órgãos autônomos da administração indireta, para efeito de elaboração e apresentação da lei orçamentária representa um grande avanço frente à sistemática anterior. As especificidades do setor produtivo estatal não permitem que este segmento seja tratado conjuntamente com as demais entidades da administração indireta, que na realidade - como resultado da Reforma Administrativa de 1967 - constituem uma extensão da administração direta, seja pelo padrão de financiamento - essencialmente fiscal - seja pela natureza das despesas (65).

(64) Ver. Tarschys, Daniel - "Dalla Espansione alla Restrizione Economica: recenti sviluppi nella formazione dei bilanci". In...

(65) Para maiores considerações ver Dain (1988), Rezende & Von Doelinger (1985) e Rezende & Dain (1985).

Em outros termos, "a estruturação de sistemas de orçamentação e acompanhamento do SPE exige, ao menos, a apreensão das peculiaridades deste segmento relativamente ao restante do setor público. Vale dizer, reconhecendo sua inserção na cadeia produtiva, suas institucionalidades administrativa e jurídica específicas e a maior complexidade de seus processos de expansão. A idéia básica de regulação derivaria, aqui, da possibilidade de atuação do governo sobre essas empresas, articulando-se às metas desejadas da política econômica. Essa possibilidade e sua contrapartida necessária - subsídio, controle de preços, corte/expansão dos gastos, etc. - representa, exatamente, um divisor claro entre as empresas estatais e as empresas privadas. Assim, por exemplo, os custos em que incorrem as empresas na consecução de objetivos externos à sua lógica de atuação, deveriam integrar explicitamente a elaboração orçamentária" (Passanezi Filho & Paula, 1990, p.7).

Vale ressaltar que a discriminação das transferências de recursos do Tesouro para as empresas públicas - a qualquer título, sobretudo subsídios - nos orçamentos anuais constitui uma prática presente na maioria dos países desenvolvidos. Não obstante, verifica-se, também, a existência de fundos extra-orçamentários para o financiamento de parte das despesas de investimento a cargo das empresas estatais.

Por fim, mas não menos importante, a elaboração de um orçamento de renúncias fiscais constitui um último aspecto relevante a ser destacado no processo de unificação orçamentária.

Até a promulgação da Constituição Federal de 1988, não havia nenhum demonstrativo que consolidasse estas despesas tributárias do governo federal, obscurecendo não só o controle, mas também o processo decisório relativo a concessão de benefícios fiscais. Nas palavras do Deputado José Serra (1988), "isenções, anistias, subsídios e benefícios tributários e creditícios sobre as receitas e despesas, são itens que representam 'gastos' cujo conhecimento, hoje, só é menos obscuro do que a forma como são decididos. Sua reiterada explicitação representará um largo passo no sentido de uma avaliação qualitativa e quantitativa mais adequada da alocação dos recursos públicos".

Os problemas associados à falta de transparência no tratamento dado à estas despesas, eram ainda amplificados quando constatado o montante dos incentivos e anistias fiscais concedidos pelo governo federal. Estimativas do Ministério da Fazenda para 1989, indicavam que os gastos tributários do governo federal correspondiam a aproximadamente 22,4% da receita tributária, ou 1,6% do PIB (66).

O aprimoramento das informações relativas aos gastos tributários, colocava-se como uma questão crucial não só pela natureza destas despesas - com evidentes impactos sobre a distribuição regional e setorial da renda - mas também pela sua magnitude. Efetivamente, esta questão não passou despercebida pelos deputados constituintes. Foi introduzido na Constituição Federal o princípio de que o projeto de lei orçamentária deverá ser acompanhado de um demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia. Deve-se ressaltar que, segundo o disposto na Constituição Federal, o orçamento de renúncia fiscal não passa a constituir parte integrante da lei orçamentária, devendo apenas acompanhar a proposta orçamentária encaminhada ao Legislativo. Ou seja, cada um dos benefícios anteriormente mencionados continuam a ser aprovados por lei específica.

Frisa-se que esta constitui uma prática comum à maioria dos países desenvolvidos. A experiência internacional nos demonstra que, a despeito dos gastos tributários não serem incorporados aos orçamentos anuais, diversos países tem concentrados esforços seja no sentido de integrar a discussão dos incentivos fiscais à discussão da lei orçamentária, seja no sentido de aprimorar as informações apresentadas ao Poder Legislativo e à sociedade em geral.

A título de exemplo, nos Estados Unidos, França e Espanha, o Executivo é obrigado a apresentar anualmente um demonstrativo consolidado dos incentivos fiscais ao Legislativo, não obstante o fato deste não ser votado, não tendo portanto força de lei. Analogamente, mas sem uma obrigação legal, na Austrália, Alemanha e Inglaterra o Executivo regularmente envia informações detalhadas ao Legislativo acerca das despesas tributárias.

(66) Para uma discussão mais aprofundada acerca dos incentivos fiscais, ver Bontempo, H.C. - "Subsídios e Incentivos: uma avaliação quantitativa parcial", s/d, DEPEC/DIPEC, Texto para Discussão, mimeo.

O princípio expresso na Constituição de 1988, de obrigatoriedade de apresentação do orçamento de gastos tributários, não só constitui um evidente avanço frente à sistemática anterior, como expressa o reconhecimento de que os incentivos e isenções fiscais representam um importante instrumento de alocação de recursos públicos. Vale dizer, sua alocação não deve ser dissociada da discussão mais ampla da destinação e utilização dos recursos públicos, ou seja, do próprio processo orçamentário.

2. Considerações sobre o novo OGU

A discussão anterior procurou evidenciar os avanços, do ponto de vista institucional, relativos à nova estrutura e abrangência do Orçamento Geral da União. Contudo, como procuraremos discutir a seguir, diversos fatores ainda concorrem no sentido de reduzir o alcance do novo OGU tanto em termos de um eficiente instrumento de gestão das políticas públicas, como em termos de um instrumento de controle efetivo do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo.

A idéia básica é que o alcance da reforma constitucional de 1988 e sobretudo as tentativas posteriores de reformulação do setor público federal - notadamente o ensaio de Reforma Administrativa de 1990 - restringiram-se aos aspectos formais do processo orçamentário brasileiro. Em outros termos, na permanência de um quadro de excessiva fragmentação institucional do governo federal e de restrições de financiamento das políticas públicas, o efeito do novo OGU limita-se, tão-somente, ao aumento da transparência da peça orçamentária e de uma ampliação, pelo menos formalmente, dos poderes do Legislativo para dispor sobre matéria orçamentária.

O quadro de fragmentação institucional do governo federal pode ser apreendido pela observação do OGU aprovado para 1992. Dois aspectos devem ser mencionados: 1) a persistência

de um elevado número de fundos e entidades da administração indireta, subordinadas aos diversos ministérios; e 2) o volume expressivo de transferências intragovernamentais a cargo do OGU, sobretudo no Orçamento da Seguridade Social ⁽⁶⁷⁾.

QUADRO 3

ENTIDADES DESCENTRALIZADAS NA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 1992

ÓRGÃO	empresa pública	autarquia/fundação	fundos
Poder Executivo	19	114	55
Presidência Rep.	4	14	14
M.Aeronautica	-	-	2
M.Agricultura	4	2	4
M.Ação Social	-	2	2
MEFP	1	6	11
M.Educação	-	78	5
M.Marinha	-	-	3
M.PU	-	-	-
M.Rel.Exteriores	-	1	-
M.Saúde	-	6	2
MTPS	-	2	3
M.Exército	-	-	1
M.Infra Estrutura	9	-	2
M.Juстиça	1	3	6

FONTE: OGU/92

Conforme pode ser observado no quadro acima, persiste um significativo número de autarquias, fundações e fundos federais vinculados aos diversos Ministérios do Poder Executivo Federal. Ressalta-se, ademais, que o número de entidades da administração indireta (114) e fundos federais (55) hoje existentes, não difere substancialmente do número verificado em 1989. Entende-se que a Reforma Administrativa do governo Collor teve reduzidos efeitos sobre a estrutura organizacional e ações de responsabilidade do governo federal, restringindo-se a

(67) Particularmente no caso dos órgãos hoje integrantes do Orçamento da Seguridade Social, cabe aqui mencionar que o processo de fragmentação institucional foi ainda intensificado ao longo da gestão Sarney. Em outros termos, "a principal característica da política social do governo Sarney, a partir de 1987, foi o esvaziamento da estratégia formulada em 1985/86, que pretendia reformar o padrão de intervenção estatal, neste campo, gestado no pós-64. Em contrapartida, ganhou espaço a montagem de um poderoso aparato institucional, voltado para ações tópicas, de caráter meramente assistencial e clientelista. (...) O "locus" institucional estratégico desta ação foi a Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC). Sua atuação abrangia os setores de alimentação, habitação, saneamento básico, saúde e educação. Constitua uma estrutura paralela às instituições governamentais já existentes, em uma flagrante duplicação e fragmentação organizacional e de ações" (IESP/FUNDAP, 1991, p.77).

fusão de órgãos e extinção de entidades de pouca expressão.

Importa aqui destacar os efeitos desta estrutura administrativa fragmentada sobre o processo orçamentário do governo federal. Do ponto de vista das entidades da administração indireta, a questão central é que estas possuem uma autonomia muito grande para a execução de seus orçamentos. Ademais, inexistente qualquer tipo de controle por parte da administração direta, seja no que diz respeito ao cumprimento de metas físicas, seja no que diz respeito à avaliação de desempenho dos programas e atividades a cargo destes órgãos.

Esta questão assume uma dimensão mais relevante quando constatado que as transferências intragovernamentais representam algo em torno de 25,0% das despesas totais do OGU, excluídas as amortizações de dívidas. Ademais, se somadas as transferências intergovernamentais - cujo controle sobre a utilização dos recursos por parte do Executivo Federal é também praticamente inexistente - verifica-se que apenas metade das despesas a cargo do OGU (exceto amortizações) são diretamente executadas pela administração direta federal.

Os Fundos estão presentes em praticamente todos os Ministérios, à exceção do Ministério Público da União e do Ministério das Relações Exteriores. Diversos fatores concorrem no sentido de assegurar uma maior flexibilidade associada à gestão dos recursos a cargo dos fundos, dentre eles cabe mencionar a possibilidade de transferência de recursos não utilizados no exercício financeiro para o exercício seguinte ⁽⁶⁸⁾ e as facilidades para contratação de operações de crédito.

A existência de um elevado número de Fundos Federais, vinculados aos diversos Ministérios, compromete ainda mais o significado da lei orçamentária enquanto um instrumento de decisão e alocação dos recursos públicos. A grande autonomia conferida à gestão dos fundos federais, associada à ausência de avaliação de sua execução por parte do Executivo, fragiliza ainda mais o controle do Executivo, bem como do Legislativo, sobre a execução orçamentária, contribuindo, não raro, para a desfiguração da lei orçamentária.

(68) No caso da administração direta, as dotações orçamentárias não empenhadas até fim do exercício financeiro são automaticamente canceladas.

Outra preocupação consonante com a manutenção de um elevado número de fundos no âmbito do governo federal, decorre da ausência de sua regulamentação. Segundo o disposto no artigo 36 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, "os fundos existentes na data da promulgação da Constituição - excetuados os resultantes de isenções fiscais que passem a integrar patrimônio privado e os que interessem à defesa nacional - extinguir-se-ão, se não forem ratificados pelo Congresso Nacional no prazo de dois anos". Passados mais de três anos da promulgação da Constituição, a não regulamentação dos fundos e sua manutenção implica, claramente, um descumprimento de uma norma constitucional, o que, em última instância, acaba por comprometer a constitucionalidade do próprio orçamento ⁽⁶⁹⁾.

Os efeitos da excessiva fragmentação institucional da Administração Pública federal, não estão, contudo, restritos à perda de controle de uma significativa parcela das despesas por parte dos ministérios ao longo da execução do orçamento. A elaboração da proposta orçamentária do Executivo é também comprometida por este condicionante, uma vez que os órgãos setoriais de planejamento e orçamento e notadamente a SOF não possuem condições de avaliar as propostas orçamentárias encaminhadas pelos órgãos da administração descentralizada ⁽⁷⁰⁾.

Em suma, "não parece ser possível dissociar a racionalidade da construção do orçamento do sentido impresso pelas próprias administrações setoriais, ou seja, não há como desejar que o orçamento cubra as deficiências derivadas de decisão administrativa precária (...), posto que, (...) a retidão de um processo de decisão orçamentária muitas vezes depende sobremaneira da própria estrutura administrativa" (Biasoto Jr. et alli, 1990, p.130).

D. A Participação do Legislativo

A participação do Poder Legislativo no processo orçamentário brasileiro, a partir da

(69) Ver Queiroz (1992).

(70) Esta questão será detalhada no próximo capítulo.

segunda metade deste século, pode ser dividida em três fases, tendo como marco de referência as Constituições de 1946, 1967 e 1988.

Na primeira fase, de 1946 a 1967, sob a égide da Constituição de setembro de 1946, o Legislativo possuía amplos poderes para dispor sobre a matéria orçamentária, não havendo restrições para a apresentação de emendas que alterassem a proposta orçamentária do Executivo. As atribuições então conferidas ao Legislativo inseriam-se no movimento de redemocratização do país, em oposição à centralização de poderes no Executivo que caracterizou o Estado Novo. Assim, "o orçamento voltou a ser do tipo misto (na classificação de Arizio de Viana): o Executivo elaborava o projeto de lei de orçamento e o encaminhava para discussão e votação nas duas casas legislativas. Com o instituto da emenda, os legisladores co-participavam da elaboração orçamentária. Os dispositivos constitucionais sobre o orçamento consagravam certos princípios básicos (unidade, universalidade e especialização) além de evidenciar, de forma mais clara, o papel do Tribunal de Contas" (Giacomoni, 1989, p.50).

A principal crítica feita ao sistema de 1946 é que os amplos poderes atribuídos ao Legislativo resultavam numa desfiguração da proposta orçamentária do Executivo. Em outros termos, uma vez que o Legislativo só participava do processo na sua fase final, apresentando emendas à proposta enviada, a ausência de critérios e limites para sua apresentação ensejava uma recorrente situação de "fragmentação" da peça orçamentária, em função do volume de emendas isoladas incorporadas à proposta original, o que resultava em sua completa descaracterização. Este quadro era agravado pelo fato de não haver, quando da apresentação de emendas, exigências no que diz respeito à indicação dos recursos necessários para cobertura das despesas incluídas no orçamento, o que transformava o orçamento numa **peça de ficção**.

A questão central a ser destacada acerca deste sistema é que, "em realidade tal situação não fortalecia o Poder Legislativo, tendo em vista que, dada a inexistência de recursos para atendimento integral dos gastos aprovados no orçamento, a decisão final sobre a execução dos projetos contidos no orçamento competia ao Poder Executivo, dentro das suas reais disponibilidades financeiras e conveniências políticas" (...) Neste sentido, "é famosa a resposta

dada a parlamentares que questionavam o Ministro Santiago Dantas sobre a realização de obras aprovadas na lei orçamentária anual: Existe verba, senhor Deputado, mas não há dinheiro" (Afonso & Giome, 1991, p.8).

Em oposição ao sistema de 1946, o Regime instaurado em 1964 excluiu completamente o Poder Legislativo da discussão orçamentária. De uma situação de amplos poderes para dispor sobre a matéria o novo Regime, sob o amparo da Constituição de 1967, reduziu o Congresso Nacional ao papel de um "mero e distante observador" das decisões do Executivo. Deu-se, portanto, início a uma segunda fase da participação do Poder Legislativo no processo orçamentário brasileiro que perdurou até a promulgação da Constituição de 1988.

Do ponto de vista legal, a supremacia do Executivo em matéria orçamentária pode ser claramente percebida a partir da leitura de alguns artigos da Constituição de 1967. Segundo seu art. 67, parágrafo 1º, "não serão objeto de deliberação emendas de que decorra aumento da despesa global ou de cada órgão, projeto ou programa, ou as que visem a modificar o seu montante, natureza e objetivo" (71). Restava, portanto, ao Legislativo apenas a alternativa de aprovar ou não a proposta orçamentária. O que, ademais, poderia ocorrer por decurso de prazo. Conforme dispunha o Art. 68 da Constituição de 1967, "o projeto de lei orçamentária anual será enviado pelo Presidente da República à Câmara dos Deputados até cinco meses antes do início do exercício financeiro seguinte; se, dentro do prazo de quatro meses, a contar do seu recebimento, o Poder Legislativo não o devolver para sanção, será promulgado como lei".

Contudo, não foram apenas as restrições de ordem legal que afastaram o Legislativo da discussão acerca da alocação e controle dos recursos públicos ao longo do período de vigência do regime militar. A fragmentação institucional da Administração Pública Federal, associada à autonomia administrativa e orçamentária conferida às entidades descentralizadas e à figura do Orçamento Monetário, reduziram drasticamente o significado do Orçamento da União enquanto um instrumento de definição da política fiscal do governo. Assim, sendo este o único orçamento aprovado pelo Legislativo, o sistema anterior caracterizou uma situação em que as prerrogativas

(71) Com a redação dada pela Emenda Constitucional No 1 de 1969, e as alterações dadas pelas Emendas Constitucionais de NOS 2 a 27, este dispositivo é mantido na sua íntegra (Art. 65) na Constituição que passa a vigir a partir de 1969.

do Legislativo em matéria orçamentária não só foram brutalmente violadas, como reduzidas a um universo pouco expressivo das despesas públicas.

Não é por demais lembrar que entre as despesas excluídas do Orçamento da União, encontravam-se as principais políticas, projetos e atividades, voltadas para a intervenção no domínio econômico e social, tais como o conjunto das políticas sociais (previdência, saúde, saneamento, habitação), investimento das empresas estatais, operações de créditos e subsídios, entre outras. Em suma, o conteúdo qualitativo das despesas excluídas do orçamento da União, somado às restrições impostas ao Legislativo, asseguravam ao Executivo, tanto do ponto de vista econômico como político, a prerrogativa sobre a condução e orientação do Estado.

A Reforma Constitucional de 1988 reverteu este quadro de exclusão do Poder Legislativo do processo orçamentário, dando início a uma nova fase no que diz respeito ao relacionamento entre este e o Executivo. Pode-se afirmar que a principal preocupação dos parlamentares no tema foi a de recuperar suas prerrogativas em matéria orçamentária. Contudo, devemos desde logo frisar que, não obstante a significativa ampliação dos poderes conferidos ao Legislativo através da nova Carta, os constituintes tiveram o devido cuidado na elaboração do novo sistema de maneira a não retroceder à situação vigente antes de 1967, em que a total liberdade do Congresso Nacional acabava tanto por descaracterizar a proposta do Executivo como, na prática, por excluir o Legislativo da decisão efetiva sobre a alocação dos recursos.

Com relação à tramitação das propostas do Executivo no Legislativo e particularmente à apresentação de emendas - questão central no relacionamento entre Executivo e Legislativo em matéria orçamentária - a Constituição de 1988 dispõe, em seu art. 166, que:

"Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

Parágrafo 1. Caberá a uma Comissão Mista de Senadores e Deputados:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as

contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional, criadas de acordo com o art. 58.

Parágrafo 2. As emendas serão apresentadas na Comissão Mista de Orçamento, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

Parágrafo 3. As emendas do projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovados caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

Parágrafo 4. As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual".

Quatro comentários merecem aqui ser feitos. Em primeiro lugar, ao limitar as despesas passíveis de emendas por parte dos parlamentares, bem como os recursos a serem utilizados para cobertura das novas despesas, a Constituição não só assegura a efetiva participação do Legislativo no processo orçamentário, como reduz as possibilidades de que a tramitação do orçamento no Congresso resulte na aprovação de uma lei orçamentária incompatível com as reais

possibilidades de financiamento do governo federal ⁽⁷²⁾.

Em segundo lugar, ao estender as prerrogativas do Poder Legislativo para a discussão e modificação do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias - assim como os demais planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Carta Magna de 1988 - os constituintes integraram o Congresso Nacional ao processo de planejamento público e, portanto, de definição de prioridades para a inserção da ação estatal na economia. Ademais, os novos dispositivos constitucionais asseguraram a participação do Legislativo ao longo de todo o processo orçamentário, vale dizer, desde a definição de prioridades (no âmbito do PPA) e diretrizes específicas para cada exercício financeiro (no âmbito da LDO) até a aprovação da lei orçamentária.

Esta nova interação de poderes, associada à proibição de emendas incompatíveis com o PPA e com a LDO, representa um terceiro aspecto a ser destacado, qual seja, a percepção dos deputados constituintes de que sua efetiva participação no processo orçamentário só seria assegurada mediante a definição de determinadas restrições à sua própria ingerência. Em outros termos, na ausência de mecanismos efetivos de controle sobre execução orçamentária, a apreciação do orçamento por parte do Legislativo exclusivamente a partir de interesses particulares de cada parlamentar, sem uma contrapartida efetiva de recursos, e conseqüente desfiguração da proposta do Executivo, apenas transfere para a execução de caixa a efetiva definição das decisões de prioridades e alocação dos recursos ⁽⁷³⁾.

Por fim, cabem aqui alguns comentários acerca da Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional e dos prazos para a apreciação da proposta orçamentária pelo Legislativo.

A Comissão Mista de Orçamento prevista na Constituição de 1988, composta por

(72) É necessário frisar que estamos aqui supondo que a proposta orçamentária encaminhada ao Legislativo seja elaborada com base numa previsão realista de receita. Pretende-se portanto tão-somente caracterizar um indiscutível avanço institucional do processo orçamentário brasileiro, sobretudo quando comparado ao sistema de 1946. Contudo, como veremos posteriormente, não obstante a introdução destes novos dispositivos, a experiência tem demonstrado que os orçamentos aprovados sob a égide da nova Constituição ainda estão distantes do tão propalado orçamento equilibrado.

(73) Esta questão será amplamente discutida no próximo capítulo.

membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, não constitui uma novidade, uma vez que esta já existia na sistemática anterior. Contudo, algumas modificações significativas foram estabelecida no que diz respeito às atribuições desta Comissão.

Até 1988, a apresentação de emendas estava restrita à Comissão de Orçamento, de maneira que seu pronunciamento sobre a apreciação da proposta orçamentária do Executivo era praticamente conclusivo e final. O orçamento aprovado na Comissão Mista somente poderia ser alterado na hipótese de um terço dos membros da Câmara e mais um terço do Senado requererem a votação em Plenário da emenda aprovada ou rejeitada na Comissão (74).

Esta questão foi objeto de grande polêmica quando da elaboração da nova Constituição, uma vez que diversos parlamentares entendiam que a manutenção desta sistemática transformaria os deputados que não integrassem esta Comissão em "parlamentares de segunda linha" (75). Neste sentido, os deputados constituintes procuraram assegurar maior flexibilidade à apresentação de emendas, que não obstante o fato de permanecerem restritas à Comissão Mista, deverão ser votadas pelo Plenário das duas casas. Contudo, é importante frisar que esta Comissão ainda permanece com amplos poderes para dispor sobre matéria orçamentária (76).

Outro aspecto relevante acerca da Comissão Mista de Orçamento, é que esta passou a constituir uma comissão permanente e suas atribuições foram estendidas para o exame da prestação de contas do Executivo e o acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária. Mais uma vez os constituintes expressaram sua preocupação em restringir os poderes da Comissão Mista, neste caso, mediante a introdução do princípio de que a atuação desta comissão deverá se dar sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas.

No que diz respeito aos prazos para a apreciação da proposta orçamentária dois aspectos devem ser destacados. Em primeiro lugar, a Constituição de 1988 eliminou a figura (espúria) do

(74) Para uma discussão mais detalhada, ver Piscitelli, 1989.

(75) Ver Afonso & Giome, 1991, pág 45.

(76) Prova disto é que em 1991 o Congresso aprovou um significativo aumento do número de Deputados e Senadores integrantes desta Comissão.

decurso de prazo para a aprovação do orçamento. Na sistemática anterior, caso o orçamento não fosse encaminhado para a sanção até 30 de novembro, a proposta do Executivo seria aprovada como lei.

O fim do decurso de prazo para a aprovação do orçamento constitui claramente um fortalecimento do Poder Legislativo, e neste sentido uma medida altamente positiva. Contudo, a eliminação deste dispositivo não foi acompanhada pela introdução de outra alternativa, "o que deixou a redação final sem definir quaisquer providências no caso de eventualmente o Legislativo não aprovar no prazo devido a proposta orçamentária (assim como no caso do plano plurianual e da LDO)" (Afonso & Giome, 1991, p.44). O que deverá ser remetido para a Legislação Complementar ⁽⁷⁷⁾.

(77) Não obstante, esta questão já vem sendo tratada no âmbito da LDO, que vem, sucessivamente, apresentando a regra de que a sessão legislativa deverá ser considerada constante até a aprovação da lei orçamentária.

QUADRO 4
 PRAZOS DO LEGISLATIVO PARA APRECIÇÃO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA

País	encaminhamento da proposta orçamentária*	aprovação do orçamento*	nº meses
CANADÁ	janeiro	01 de março	2
FRANÇA	outubro	dezembro	3
ALEMANHA	agosto	01 de dezembro	6
ITÁLIA	setembro	31 de dezembro	4
JAPÃO	janeiro	31 de março	3
PORTUGAL	15 de outubro	15 de dezembro	2
ESPAÑA	outubro	31 de dezembro	3
REINO UNIDO	março	31 de março	1
EUA	janeiro(1)	30 de junho	6
BRASIL	30 agosto	31 de dezembro	4

FONTE: OCDE

OBS: Qualquer modificação efetuada a partir de 1986 não está aqui contemplada.

* data limite

(1) Primeira segunda-feira após 3 de janeiro.

Em segundo lugar, o prazo para a apreciação da proposta do Executivo pelo Legislativo ampliou-se em um mês frente a sistemática anterior, uma vez que o prazo para o encaminhamento da proposta orçamentária - até a entrada em vigor da Lei Complementar prevista no art. 165, parágrafo 9º, da Constituição Federal - foi mantido em 31 de agosto e o prazo final para a aprovação da lei orçamentária, e o envio para sanção do Presidente, estendido até o final da sessão legislativa. Conforme nos demonstra o quadro acima, no Brasil o prazo definido para a apreciação da proposta orçamentária pelo Poder Legislativo é superior à média dos principais países desenvolvidos.

As observações anteriores não devem ser entendidas como uma afirmação de que os

problemas relativos ao relacionamento entre os dois Poderes, bem como a correspondência entre o orçamento aprovado e executado, foram superados pela simples vigência dos novos dispositivos constitucionais. Ao contrário, como procuraremos demonstrar a seguir, diversos fatores ainda concorrem no sentido de reduzir o papel do planejamento e do orçamento na Administração Pública Federal, bem como o efetivo controle do Legislativo sobre a execução orçamentária. Pretendeu-se caracterizar em que medida a Constituição Federal de 1988 representou, em termos do relacionamento entre o Executivo e o Legislativo, um avanço institucional frente a sistemática anterior.

E. Conclusões

A reformulação do processo orçamentário e da estrutura e conteúdo do Orçamento Geral da União, efetuada no âmbito da Constituição Federal de 1988, representou um significativo avanço institucional frente à sistemática até então vigente.

Destacaram-se três aspectos deste processo que sintetizam as principais modificações introduzidas pelo constituintes em matéria orçamentária: 1) a redefinição do sistema de planejamento da Administração Pública Federal; 2) a conclusão do processo de unificação orçamentária; e 3) a ampliação dos poderes do Legislativo para dispor sobre a matéria.

A ausência de um sistema de planejamento federal integrado ao orçamento anual constituía uma grave deficiência do processo orçamentário até então vigente. A experiência do Orçamento Plurianual de Investimento demonstrou que este instrumento revelava-se totalmente inócuo enquanto um mecanismo de articulação do orçamento anual a uma perspectiva de mais longo prazo. A reduzida expressão e significado da atividade de planejamento na Administração Pública Federal associava-se a dois condicionantes básicos. Em primeiro lugar, as deficiências de ordem técnica associadas à concepção e operacionalização do OPI, destacando-se sua abrangência reduzida, ausência de mecanismos de indexação e incompatibilidade com o mandato do Chefe do

Poder Executivo.

Em segundo lugar, o próprio contexto em que era realizada a atividade de planejamento. A Reforma Administrativa de 1967 resultou numa intensa fragmentação da Administração Pública Federal, ensejando uma multiplicação de entidades da administração indireta com elevada autonomia financeira e administrativa. Em resultado, as principais ações de governo, que passaram a ser definidas na esfera das entidades descentralizadas da Administração Pública, não eram contempladas pelo sistema de planejamento federal, em detrimento, inclusive, de qualquer participação do Poder Legislativo.

Situação semelhante, no que diz respeito à abrangência do OPI e da participação do Legislativo na atividade de planejamento, verificava-se à nível da elaboração e execução do Orçamento Geral da União. A exclusão das despesas sociais, dos Fundos Federais, das entidades da administração indireta e dos investimentos das empresas estatais e sociedades de economia mista do Orçamento da União não só reduziam o significado desta peça orçamentária como limitavam as prerrogativas do Poder Legislativo para dispor sobre matéria orçamentária, controlar e fiscalizar as ações do Executivo Federal.

Do ponto de vista da participação do Poder Legislativo no processo orçamentário federal a situação era ainda agravada pelas limitações constitucionais colocadas para a apreciação da proposta orçamentária do Executivo pelo Legislativo, cujo papel foi reduzido ao de um mero homologador de orçamentos.

As modificações no sistema de planejamento e orçamento introduzidas pela Constituição de 1988 alteraram significativamente o quadro anterior. Para tanto, a conclusão do processo de unificação orçamentária iniciado em 1985 e a remoção dos impedimentos legais para uma maior participação do Poder Legislativo no processo orçamentário tiveram papel decisivo.

Do ponto de vista técnico, os avanços associados à criação do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, do Orçamento da Seguridade Social e de Investimento das Empresas

Estatais, bem como o orçamento de renúncia fiscal, foram evidentes. Superando grande parte das deficiências apresentadas pelo sistema anterior.

Não obstante a idéia básica que se procurou desenvolver neste capítulo é que as reformas institucionais, apesar de sua relevância, não são suficientes para que se possa resgatar o papel do planejamento e orçamento na Administração Pública Federal.

Duas questões básicas foram levantadas. Em primeiro lugar, as reformas constitucionais, assim como as tentativas posteriores de reforma, restringiram-se à alteração dos instrumentos de planejamento e orçamento, pouco alterando o contexto em que é realizada a atividade de planejamento. Neste quadro, os orçamentos (plurianual e anual) continuam a incidir sobre uma estrutura administrativa fragmentada, frente a qual os gastos a cargo da administração direta (exclusive amortização de dívidas) restringem-se a aproximadamente 50,0% das despesas totais do OGU e num contexto de esgotamento das fontes de financiamento do setor público. O que acentua o caráter imediatista da política econômica, notadamente da política fiscal, em detrimento da atividade de planejamento.

Em segundo lugar, a complexidade do novo sistema de planejamento - que envolve pelo menos a necessidade de compatibilização de três peças orçamentárias distintas (PPA/LDO/LOA) - enseja a preocupação não só frente às dificuldades para o adequado funcionamento deste sistema, mas também no que diz respeito à articulação entre a atividade de planejamento e a definição de objetivos macroeconômicos pretendidos para a política fiscal.

A idéia básica é que, sobretudo numa conjuntura de escassez de recursos e de esgotamento dos mecanismos de financiamento do governo, o detalhamento excessivo dos planos pode comprometer sua implementação, dadas as pressões (públicas e privadas) que incidiriam sobre a elaboração destes. Neste sentido, procurou-se enfatizar que o processo orçamentário não pode estar dissociado da clara definição de objetivos macroeconômicos e de um posicionamento realista acerca da real capacidade de gasto do governo. Sob o risco de mais uma vez reduzir os planos e orçamentos a uma ficção orçamentária de boas intenções.

CAPÍTULO III - CONSIDERAÇÕES SOBRE A ELABORAÇÃO, EXECUÇÃO E REGULAMENTAÇÃO DO NOVO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO

A. Introdução

Uma vez caracterizado o novo sistema de planejamento e orçamento do ponto de vista de seu arcabouço institucional, cabe agora questionar o processo de elaboração e execução dos planos e orçamentos nos marcos deste novo sistema. A idéia básica é que a utilização dos novos instrumentos vem sendo ainda comprometida por duas ordens distintas de problemas, que podem ser caracterizados como internos e externos ao processo orçamentário.

Do ponto de vista interno, coloca-se tanto a persistência de práticas de gestão orçamentária herdadas do período anterior - com evidentes efeitos negativos sobre a elaboração e execução dos orçamentos - como a ausência de regulamentação dos novos princípios constitucionais.

Do ponto de vista externo, destacam-se as dificuldades impostas pelo quadro geral de instabilidade da economia - cuja manifestação mais evidente é a persistência de elevadas taxas de inflação - e pelas restrições de financiamento do governo federal, que associadas à ausência de uma reforma fiscal mais ampla, particularmente de uma reforma tributária, tem comprometido a capacidade do governo de articulação e implementação de estratégias no âmbito da Administração Pública Federal.

O objetivo deste capítulo é discutir o processo de elaboração e execução do orçamento federal com base nos condicionantes acima expostos. Note-se que a discussão a seguir está voltada para os aspectos institucionais e procedimentos operacionais subjacentes ao processo orçamentário da União. Neste sentido, a análise ou avaliação do conteúdo dos planos e

orçamentos foge do escopo definido para este trabalho.

B. A Elaboração do Orçamento

A idéia básica a ser discutida é que se do ponto de vista do formato do sistema de planejamento e da estrutura e conteúdo do Orçamento Geral da União, foram introduzidas significativas modificações, do ponto de vista de seu processo de elaboração, mantiveram-se basicamente - e sobretudo a nível do Poder Executivo - os mesmos procedimentos operacionais para a elaboração da peça orçamentária. O que compromete tanto a otimização da alocação dos recursos públicos como a própria fidedignidade da execução orçamentária frente à lei aprovada.

Pretende-se, em suma, evidenciar os limites das mudanças institucionais num contexto em que a forma de utilização dos novos instrumentos pouco foi alterada em relação ao sistema de planejamento e orçamento até então vigente.

Para tanto, serão aqui discutidos quatro aspectos do processo de elaboração do orçamento, quais sejam: 1) a previsão de receitas; 2) a definição de limites de despesas para a elaboração da proposta orçamentária do Executivo; 3) a técnica de estruturação do orçamento; e 4) a avaliação de despesas.

1. A Previsão de Receitas

A lei orçamentária anual **estima** receitas e fixa despesas para o exercício financeiro subsequente. Neste sentido, a previsão de receitas constitui etapa crucial do processo, posto que é a partir desta que será fixado o teto de despesas. No caso de superestimação das receitas, o resultado é uma incompatibilidade entre as despesas previstas na lei orçamentária e a real

capacidade de financiamento do governo, implicando, conseqüentemente, a necessidade de reforçar a administração do caixa ao longo da execução do orçamento. No caso oposto, subestimação das receitas, o resultado é a necessidade de reelaboração da lei orçamentária, junto ao Congresso Nacional, de maneira a viabilizar, do ponto de vista legal, a utilização dos recursos excedentes por parte do Executivo.

Em ambos os casos, como procuraremos demonstrar, o efeito acaba por resultar num enfraquecimento da atividade de planejamento e orçamentação em função das dificuldades práticas e políticas associadas à redefinição do orçamento ao longo de sua execução. Sobretudo quando se trata de cortar dotações devido a uma frustração de receitas, posto que a fixação de despesas, invariavelmente resulta numa cristalização de interesses em sua volta.

Por mais paradoxal que possa parecer, a experiência recente tem demonstrado que o processo de estimativa de receitas para a elaboração do orçamento da União pode inicialmente resultar numa superestimação das receitas, mas que ao longo do exercício financeiro as receitas superestimadas acabam tornando-se inferiores à receita efetivamente arrecadada, caracterizando, portanto, uma subestimação da receita orçamentária.

O problema decorre do fato do orçamento apresentar as receitas em termos nominais, considerada uma previsão de inflação adotada pelo Executivo. Vale dizer, mesmo em se aprovando uma lei orçamentária com uma estimativa de receitas superior à capacidade de arrecadação do governo federal, ao longo da execução orçamentária (sobretudo num contexto de indexação dos impostos) a arrecadação federal, em termos nominais, aumenta em função da elevação dos preços ⁽⁷⁸⁾.

As Tabelas abaixo confrontam as receitas inicialmente previstas na lei orçamentária para 1990 e 1991 com a arrecadação verificada, ambas em termos reais. Em 1990 a receita corrente do Tesouro Nacional representou aproximadamente 75,0% da receita real prevista no orçamento. Vale contudo lembrar os efeitos do

(78) O Anexo 4 apresenta nas Tabelas 1 e 2 uma comparação entre as receitas previstas no orçamento e a arrecadação em 1990 e 1991, em termos nominais.

TABELA 4
EXECUÇÃO DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA - 1990

TÍTULOS	US\$ Milhões (Dez/90)			Composição	
	PREVISÃO INICIAL (I)	REALIZADO (II)	(II/I)	(I)	(II)
RECEITAS CORRENTES	83,669.76	62,549.69	74.76%	26.78%	27.11%
Receita Tributária	32,190.89	36,744.10	114.14%	10.30%	15.93%
Receita de Contribuição	47,829.17	27,505.46	57.51%	15.31%	11.92%
Receita Patrimonial	1,238.62	133.72	10.80%	0.40%	0.06%
Receita Agropecuária	1.93	0.33	17.25%	0.00%	0.00%
Receita Industrial	209.25	9.22	4.40%	0.07%	0.00%
Receita de Serviços	920.24	561.66	61.03%	0.29%	0.24%
Transferências Correntes	225.99	142.39	63.01%	0.07%	0.06%
Outras Receitas Correntes	1,053.67	670.45	63.63%	0.34%	0.29%
RECEITA DE CAPITAL	228,793.35	164,931.86	72.09%	73.22%	71.49%
Operações de Crédito	214,146.75	121,983.08	56.96%	68.54%	52.88%
Alienação de Bens		38.42			0.02%
Amortização de Empréstimos	9,637.72	2,995.56	31.08%	3.08%	1.30%
Transferências de Capital		20.30			0.01%
Outras Receitas de Capital	5,008.88	39,894.50	796.48%	1.60%	17.29%
TOTAL	312,463.11	230,699.18	73.83%	100.00%	100.00%

FONTE: Tabela 1.3 do Anexo 4

Plano Collor I sobre a arrecadação federal no início de 1990, que propiciaram uma brutal elevação da arrecadação de impostos. Em outros termos, o descompasso entre a arrecadação prevista e realizada em 1990 só não foi maior devido ao comportamento excepcional da receita naquele ano, que obviamente não foi considerado quando da realização da estimativa de receitas.

A afirmação anterior pode ser corroborada pela observação do comportamento das receitas de contribuições em 1990, que situaram-se aproximadamente 40,0% abaixo do total de receita estimada para o ano. Em suma, o "erro" de previsão só não foi maior devido ao

comportamento dos impostos, que superaram a previsão do orçamento em mais de 14,0% em termos reais (Tabela 4).

Em 1991 mais uma vez constatou-se uma significativa discrepância entre os valores previstos e a receita orçamentária em termos reais. Somando-se a receita tributária e a receita de contribuições, que responderam por 94,1% das receitas correntes do Tesouro em 1991, chega-se a uma arrecadação da ordem US\$ 51,2 bilhões, frente a uma receita prevista da ordem de US\$ 89,2 bilhões (Tabela 5).

Note-se que, do ponto de vista dos gastos, a aprovação da lei orçamentária com uma previsão superestimada de receitas, resulta numa fixação de despesas reais superior à capacidade de financiamento da União. Como já mencionado, isto não implica, necessariamente, a efetiva realização deste montante de despesas em termos reais, uma vez que estas podem ser tanto "corroídas" pelo efeito da inflação - dado que as dotações orçamentárias também não estão indexadas - como podem ser canceladas ao longo da execução orçamentária.

Contudo, a existência de um montante de despesas superior ao potencial de arrecadação do governo dificulta sobremaneira a execução orçamentária, devido aos interesses formados em torno das diversas dotações. Ademais, tal procedimento acaba por reforçar a necessidade de adoção de uma política discricionária de administração da execução de caixa por parte do Executivo, contribuindo portanto para a desfiguração do orçamento originalmente aprovado.

TABELA 5
EXECUÇÃO DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA - 1991

TÍTULOS	US\$ Milhões (Dez/90)			Composição	
	PREVISÃO INICIAL (I)	REALIZADO (II)	(II)/(I)	(I)	(II)
RECEITAS CORRENTES	91,819.24	54,452.47	59.30%	61.40%	58.43%
Receita Tributária	38,121.16	25,705.20	67.43%	25.49%	27.58%
Receita de Contribuição	51,057.05	25,524.77	49.99%	34.14%	27.39%
Receita Patrimonial	351.91	619.72	176.10%	0.24%	0.66%
Receita Agropecuária	0.56	0.31	55.69%	0.00%	0.00%
Receita Industrial	26.03	10.52	40.41%	0.02%	0.01%
Receita de Serviços	791.19	566.02	71.54%	0.53%	0.61%
Transferências Correntes	804.63	25.32	3.15%	0.54%	0.03%
Outras Receitas Correntes	666.72	2,000.60	300.07%	0.45%	2.15%
RECEITA DE CAPITAL	57,717.91	38,747.75	67.13%	38.60%	41.57%
Operações de Crédito	39,904.24	15,196.62	38.08%	26.69%	16.31%
Alienação de Bens	710.47	572.46	80.58%	0.48%	0.61%
Amortização de Empréstimos	7,475.36	3,392.23	45.38%	5.00%	3.64%
Transferências de Capital	2.28	10.84	475.01%	0.00%	0.01%
Outras Receitas de Capital	9,625.55	19,575.60	203.37%	6.44%	21.00%
TOTAL	149,537.14	93,200.22	62.33%	100.00%	100.00%

FONTE: Tabela 2.3 do Anexo 4

O crescimento em termos nominais das receitas arrecadadas, na ausência de uma atualização das dotações, acaba por funcionar como uma subestimação de receitas em termos nominais. Assim, não obstante o valor real da receita estimada ser superior ao efetivamente arrecado, o governo é obrigado a recorrer às Leis de Excesso ⁽⁷⁹⁾ para autorizar a utilização dos recursos adicionais.

Este tipo de expediente, dada a magnitude dos valores envolvidos nas Leis de Excesso, resulta tanto numa desfiguração da lei orçamentária original - posto que na prática a aprovação

(79) As Leis de Excesso constituem créditos adicionais abertos ao orçamento com base na diferença entre a arrecadação prevista e realizada (ambas em termos nominais), considerando-se ainda a tendência esperada para o restante do exercício financeiro.

destas leis acabam por configurar a elaboração de um "mini-orçamento" - como num fator que concorre no sentido de reduzir a importância da previsão de receitas no processo orçamentário brasileiro. Vale dizer, já que os valores nominais são rapidamente depreciados vis-à-vis à variação dos preços internos, as leis de excesso acabam por restaurar a correspondência entre as receitas e despesas orçamentárias.

Cabe por fim mencionar uma segunda ordem de problema associada à previsão de receitas. Uma vez que a estimativa de receitas constitui uma das primeiras etapas do processo orçamentário, sendo realizada aproximadamente um ano antes do exercício financeiro correspondente, esta acaba se realizando na ausência de um conhecimento acerca das alterações na legislação tributária para o exercício subsequente.

Este tipo de problema é ainda agravado pela necessidade de aprovação das mudanças na legislação tributária no Legislativo. Em outros termos, o Executivo pode encaminhar um orçamento ao Congresso embutindo na sua previsão de receitas recursos decorrentes de alterações na legislação tributária. Neste contexto, na hipótese do Legislativo não referendar as alterações encaminhadas pelo Executivo, as despesas devem ser reduzidas na mesma magnitude do aumento esperado de arrecadação (80).

Ressalta-se aqui o papel da Lei de Diretrizes Orçamentárias, uma vez que, entre suas funções, esta deve dispor sobre alterações na legislação tributária. Vale dizer, se a LDO apresentasse clareza acerca dos princípios básicos que deveriam nortear as alterações na legislação tributária, os riscos associados à uma não aprovação da proposta do Executivo seriam significativamente reduzidos. O que evitaria a necessidade de cancelamento de dotações propostas pelo Executivo devido a inexistência de recursos.

(80) Estas despesas são denominadas na linguagem orçamentária de "Despesas Condicionadas". A título de exemplo podemos citar o Imposto sobre Grandes Fortunas que havia figurado entre as fontes de recursos do Orçamento Geral da União para 1990, cuja não regulamentação suscitou o cancelamento das despesas (condicionadas) financiadas à conta destes recursos.

2. A Pré-preparação do Orçamento e os Limites de Despesas

A experiência internacional tem demonstrado que a etapa precedente à elaboração do orçamento propriamente dito constitui um momento de extrema importância no processo orçamentário, sobretudo num contexto em que se pretende conter ou reduzir as despesas públicas.

Esta etapa, aqui denominada de **pré-preparação do orçamento** ⁽⁸¹⁾, representa no processo orçamentário de diversos países desenvolvidos, o momento ao longo do qual são definidos os objetivos gerais da política fiscal e especificados os limites máximos de gasto para diversas categorias de despesa. A pré-preparação constitui, portanto, uma etapa distinta da elaboração da proposta orçamentária ⁽⁸²⁾. Na primeira, a preocupação fundamental é com a definição de prioridades e adequação do orçamento aos objetivos macroeconômicos pretendidos para a política fiscal. Na segunda, a questão fundamental diz respeito à alocação e distribuição dos recursos, de maneira que, dada sua íntima ligação com diversos interesses - políticos e econômicos - específicos, o significado macroeconômico do orçamento é relegado a segundo plano pelos agentes envolvidos no processo.

A pré-preparação do orçamento tem sido utilizada em alguns países desenvolvidos como uma forma de definição de prioridades e contenção da demanda por recursos ao longo da elaboração do orçamento. As maneiras pelas quais os limites de despesas são fixados e os objetivos gerais da política fiscal traduzidos em regras para a elaboração do orçamento variam em cada caso. No entanto, alguns aspectos comuns à experiência de diversos países - como Canadá, Austrália, Japão, Alemanha, Dinamarca, Irlanda e Suécia - constituem um contraponto interessante com a experiência brasileira ⁽⁸³⁾.

Um aspecto fundamental a ser ressaltado acerca da experiência internacional de pré-

(81) Para uma análise mais detalhada sobre a experiência internacional de pré-preparação do orçamento, ver Schick (1986).

(82) Contudo, nada impede que elementos desta etapa ocorram ao longo da pré-preparação do orçamento.

(83) Para uma análise detalhada da experiência destes países ver Schick (1986) e OCDE (1987).

preparação do orçamento é que esta geralmente se inicia de 12 a 15 meses antes do início do ano fiscal, alongando, portanto, o período de discussão do orçamento. Note-se que esta é uma questão de grande importância, sobretudo quando se trata de efetuar uma mudança nas prioridades orçamentárias. Em outros termos, para viabilizar uma mudança de estratégia, é necessário um longo período entre a decisão e a implementação das decisões, seja para acomodar as pressões políticas, seja para aumentar o apoio aos cortes de despesas e permitir o ajustamento dos interesses dos segmentos afetados.

Quatro aspectos básicos distinguem a etapa de pré-preparação do orçamento do processo de elaboração propriamente dito. Quais sejam: 1) é um processo integrado, cuja atenção está mais voltada para os objetivos gerais e os totais do orçamento, ao contrário da elaboração propriamente dita, que é o espaço do "varejo"; 2) é um processo de racionalização e não de requisição. Na pré-preparação, dados os limites e constrangimentos a serem impostos para a fixação das despesas, a tentativa de preservação dos recursos é o que "move" os diversos interesses envolvidos, já na elaboração do orçamento, a principal força que move os agentes é a demanda por recursos específicos em função das necessidades e oportunidades ⁽⁸⁴⁾; 3) a pré-preparação envolve um acordo político, uma vez que esta trás, implicitamente, discussões cujo conteúdo claramente ultrapassam os limites da mera fixação de despesas orçamentárias, tais como o papel e tamanho do governo, diretrizes econômicas e sociais e a distribuição dos cortes orçamentários; e 4) é um processo centralizado, de cima para baixo, ao contrário da elaboração do orçamento, em que as demandas são dirigidas, fragmentadamente, de baixo para cima, ou seja, dos diversos órgãos setoriais para o órgão central de planejamento e orçamento ⁽⁸⁵⁾.

Isto posto, vejamos os principais aspectos do processo orçamentário do governo federal, sobretudo no que diz respeito à pré-preparação do orçamento e à fixação de limites de despesas. A idéia básica que procuraremos desenvolver é que o processo orçamentário brasileiro pode

(84) Estas funções presentes em qualquer processo orçamentário assumem um papel diferenciado em contextos de redução e crescimento da atividade econômica. Quando o governo pretende expandir seus programas e despesas a demanda por recursos, assim com os demandantes, aumenta significativamente. Por outro lado, quando a política fiscal sinalizada possui um caráter restritivo é fortalecida a função do orçamento como um instrumento de preservação das despesas e programas anteriormente executadas.

(85) Ver Shick, 1986, pág 132.

ainda ser sensivelmente aperfeiçoado nestas duas etapas, e que grande parte das deficiências decorrem de um processo ineficiente de avaliação de despesas.

Os principais órgãos envolvidos no processo orçamentário do governo Federal são, a nível do Poder Executivo, a Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF), as Secretarias de Planos e Orçamentos (SPO), as unidades orçamentárias (UO) e a Comissão de Orçamento da Seguridade Social (COSS). A nível do Poder Legislativo, a responsabilidade pela apreciação das propostas do Executivo fica a cargo da Comissão Mista de Orçamento (CMO) ⁽⁸⁶⁾.

Dentre as principais etapas do processo de elaboração da proposta do Executivo cabe destacar os seguintes momentos:

- a) a SOF comunica às SPO as normas e parâmetros por ela fixados;
- b) as SPO distribuem os limites entre suas unidades orçamentárias e a elas transmite as orientações recebidas da SOF;
- c) as unidades orçamentárias identificam as necessidades de alocação de recursos e solicitam às SPO, na forma de proposta orçamentária, as dotações para a realização de seu programa de trabalho;
- d) as SPO analisam as propostas recebidas das unidades orçamentárias e realizam processos sucessivos de consolidação e ajustes, com a participação das unidades orçamentárias, até que concluam a proposta orçamentária que, naturalmente expressará política setorial. Esta proposta é, então encaminhada à SOF;
- e) a SOF analisa as propostas recebidas das SPO e também realiza processos sucessivos de consolidação e ajustes, com a participação das SPO, até a conclusão da proposta orçamentária global do Governo Federal" (Biasoto Jr., et alli, 1990, p.101).

Formalmente, este processo só tem início a partir da aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias no Congresso Nacional, até 30 de junho. Neste sentido, pode-se dizer que a pré-preparação do orçamento no caso do governo federal, corresponde ao processo de discussão e

(86) Para uma análise mais detalhada sobre o papel e relacionamento dos diversos órgãos envolvidos no processo orçamentário da União, ver, Biasoto Jr., et.alli, 1990, capítulo IV.

aprovação da LDO, uma vez que é somente a partir desta lei que tem início, formalmente, a etapa de elaboração do orçamento propriamente dita.

Contudo, quando comparada com a experiência internacional verifica-se que a clara definição dos objetivos fiscais e sua tradução a nível orçamentário - papel este atribuído à LDO na nova sistemática orçamentária - ainda deixa muito a desejar. Menos pelo aspecto institucional (87) e mais pela forma como este instrumento vem sendo utilizado, podemos afirmar que a LDO, que poderia constituir um espaço semelhante à experiência internacional de pré-preparação do orçamento, não logrou ainda cumprir esta função.

Efetivamente, a experiência recente tem demonstrado que os dispositivos de controle das despesas públicas incluídos na LDO não diferem significativamente dos dispositivos já utilizados pelo governo federal até 1988, ou seja, cortes lineares de despesas de custeio e investimento. Neste sentido, até hoje, não nos parece correto afirmar que a LDO tenha contribuído para racionalizar o processo de ajustamento e controle das contas públicas (88), uma vez que tal sistemática não envolve nenhuma consideração sobre a prioridade dos gastos e não pressupõe nenhum consenso mais amplo sobre a estratégia de ajuste fiscal - aspecto fundamental para sua viabilização.

A LDO aprovada para 1992 constitui um bom exemplo destas preocupações, sendo extremamente vaga no sentido de traduzir os objetivos expressos no PPA em prioridades para aplicação dos recursos em 1992. Esta limitava-se a discriminar os subprogramas prioritários para o próximo exercício financeiro, sem contudo definir critérios para a distribuição dos recursos entre os oitenta e dois subprogramas relacionados como prioritários entre os cento e cinquenta e quatro programas existentes no orçamento para 1992 (89).

Note-se, ademais, que na ausência de uma avaliação de desempenho (pelo menos) dos principais programas constantes do orçamento, a definição de prioridades fica seriamente

(87) Conforme ressaltado anteriormente, entre os principais países desenvolvidos não se constata a existência de uma lei para a tradução das orientações gerais da política fiscal em termos de diretrizes orçamentárias.

(88) Em realidade, a LDO tem representado mais um "mini-orçamento" do que um instrumento de definição de prioridades e diretrizes para a elaboração do orçamento anual.

(89) Para maiores considerações ver Guardia (1991).

comprometida. Uma vez que pode-se estar priorizando um programa com reduzidos níveis de eficiência em detrimento de programas mais produtivos.

No que diz respeito à fixação de limites de despesas para a orientação da proposta orçamentária, a SOF, anualmente, realiza uma estimativa do montante da despesa por grupo a cargo de cada Ministério dentro da qual deverá ser elaborada a proposta orçamentária dos órgãos setoriais (90).

Esta estimativa, por sua vez, é realizada com base no comportamento histórico dos diversos grupos de despesas de cada órgão setorial, tomando-se como principal referência a execução orçamentária do último exercício. Assim, uma vez que estes limites não são rígidos e posto que a SOF não possui nenhum sistema efetivo de acompanhamento e avaliação dos programas, estes "tetos de despesas" funcionam apenas como uma indicação geral da SOF para a elaboração dos orçamentos setoriais (91). Em outros termos, seu objetivo é basicamente assegurar as demandas dos órgãos setoriais dentro de um montante semelhante ao realizado no ano anterior. Se por um lado este tipo de procedimento pode contribuir para evitar o crescimento da demanda por recursos no início do processo orçamentário, por outro cria uma certa inércia nos orçamentos setoriais.

Importa aqui reter que este procedimento é também bastante diverso da idéia de pré-preparação do orçamento. A estimativa de limites por parte da SOF deve ser entendida mais como uma primeira etapa do processo de elaboração do orçamento propriamente dito (uma vez que envolve as diversas categorias de programação a cargo de cada órgão setorial) do que a fixação de tetos globais de despesa para o setor público a partir de objetivos políticos e macroeconômicos. Neste sentido, a definição de limites com base em comportamentos históricos não favorece nem a criação de um consenso mais amplo em torno da política fiscal - o que

(90) A divulgação dos limites setoriais é feita por Exposição de Motivos do Presidente da República aos Ministros de Estado e para os Poderes Legislativo e Judiciário. No caso do Orçamento da Seguridade Social, os limites fixados pela SOF são encaminhados à Comissão de Orçamento da Seguridade Social, que tem a função de alocar os recursos entre os órgãos que compõe o OSS.

(91) Os orçamentos setoriais são enviados à SOF pelo computador, SIDOR, que não aceita propostas que excedam os limites estabelecidos. No entanto, solicitações de recursos adicionais podem ser feitas formalmente ou através do próprio sistema.

coordenaria a demanda por recursos ao longo da elaboração do orçamento - como envolve uma negociação específica junto aos diversos órgãos setoriais (discussão típica da elaboração do orçamento). Ao contrário, a característica fundamental da pré-preparação é a busca de consenso, no âmbito dos altos escalões de governo, em torno dos principais agregados de despesas a partir dos objetivos políticos e macroeconômicos pré-estabelecidos.

Por fim, mas não menos importante, a própria estimativa de limites de despesas com base nos grupos de despesa - pessoal e encargos sociais, serviço da dívida, investimentos, outras despesas correntes e outras despesas de capital - expressa a ausência de critérios e condições práticas para a realização de uma avaliação das despesas a cargo de cada órgão setorial.

Assim, uma vez que o processo orçamentário brasileiro não contempla uma definição clara de prioridades de gasto antes da discussão da elaboração do orçamento, o papel da SOF na consolidação das propostas setoriais acaba reduzindo-se à função de averiguar se os órgãos respeitaram os limites estipulados e à apreciação dos pedidos de créditos adicionais. Note-se que, a rigor, é somente nesta etapa de apreciação dos pedidos de recursos adicionais que existe uma discussão de prioridades em função da disponibilidade de recursos existentes ⁽⁹²⁾.

3. O Planejamento e a Técnica de Estruturação do Orçamento

A técnica de estruturação do orçamento constitui um terceiro aspecto relevante para a análise de seu processo de elaboração e gestão. No caso brasileiro adota-se a classificação funcional programática para efeito de apresentação dos orçamentos e balanços da Administração Pública. Contudo, como procuraremos demonstrar, a utilização desta técnica está muito aquém de suas possibilidades e alcances.

A questão central que pretendemos destacar é que "um orçamento baseado na ótica programática estabelece no seu próprio conceito a necessidade de avaliação da eficiência dos

(92) Destaca-se aqui a importância do PPA, uma vez que, na sua ausência, "a análise meritória fica prejudicada e as decisões de alocação dos recursos passam a ser feitas com base na pressão exercida pelos diversos órgãos setoriais sem a observância de critérios distributivos." (Biasoto Jr. et alii, 1990, p.110).

gastos efetuados. No momento em que as decisões orçamentárias são tomadas com base em análises técnicas, visando a consecução de metas e objetivos, emerge a qualificação do gasto público. A continuidade de um programa significa tanto a confirmação de uma prioridade setorial quanto a aprovação dos resultados obtidos. Ao contrário dos orçamentos tradicionais que visam o suprimento de recursos necessitados pelas unidades organizacionais, o orçamento-programa é a própria dinâmica da atividade estatal na mudança de objetivos e prioridades" (Biasoto Jr. et alli, 1990, p.112).

A prática tem demonstrado que a técnica funcional programática acaba sendo colocada em segundo plano no planejamento das unidades de gasto, como na própria etapa de consolidação da proposta orçamentária por parte da SOF. Quanto as primeiras, estas preocupam-se mais com o montante de recursos a sua disposição do que com a avaliação e realocação dos recursos entre os programas existentes. Prova disso é a tendência de "perpetuação" de grande parte dos programas, que uma vez inseridos no orçamento tendem a ser mantidos ao longo dos demais anos.

Com relação a atuação da SOF, uma evidente manifestação da reduzida utilização da classificação funcional programática no processo de planejamento e orçamento pode ser claramente apreendida a partir dos sucessivos cortes lineares das despesas (por grupo de despesa). Este tipo de expediente encontra suas explicações não só em motivos de ordem política, uma vez que a ação discricionária envolve um custo político, mas também devido a ausência de mecanismos de acompanhamento e avaliação de programas por parte do executivo.

Por fim cabe ressaltar um fato muitas vezes frequentes no processo orçamentário brasileiro, que corrobora as afirmações acima, que é a prática de se transformar projetos em unidades orçamentárias, que constitui o exemplo extremo da cristalização de interesses e da inércia dos programas no orçamento.

Em suma, "coloca-se assim uma questão crucial quanto à concepção de orçamento no Brasil. Do ponto de vista da lógica de um orçamento-programa a avaliação da implementação

dos programas efetuados e da oportunidade de sua continuidade é fundamental. A falta de uma avaliação clara sobre o retorno econômico e social dos recursos torna este tipo de concepção completamente inútil. Em verdade, está em questão a análise da qualidade do gasto público efetuado e a decisão sobre o gasto a efetuar. Quando não se consegue acompanhar os programas em execução, não se tem a mínima referência sobre qual atuação o Estado está tendo e quais os redirecionamentos necessários" (Biasoto Jr. et alli, 1990, p.114).

É interessante aqui fazer um contraponto com o processo orçamentário americano, em que o Congresso autoriza as despesas a partir de dois tipos de medidas. Para se incorrer uma despesa é preciso inicialmente que esta esteja "autorizada", autorização esta que é, na maioria dos casos, definida por um período limitado de tempo - pelo menos um ano. A outra é a apropriação, ou seja uma vez autorizado o gasto a cargo de um programa a realização da despesa depende de uma lei de apropriação que definirá o montante a ser gasto. Neste sentido, o Congresso americano possui um instrumento que lhe permite avaliar constantemente os programas, de maneira que sua permanência deva implicar necessariamente numa aprovação deste por parte do Legislativo (o Anexo 2 apresenta uma descrição detalhada do processo orçamentário americano).

As considerações acima colocadas apontam para a necessidade de um aprimoramento das atividades de avaliação dos gastos públicos. Ademais, devido a precariedade dos procedimentos de avaliação das despesas, as práticas adotadas no caso do governo Federal em termos de estruturação do orçamento expressam com clareza as dificuldades enfrentadas pelo governo no sentido de traduzir a classificação funcional programática num instrumento capaz de contribuir para a elevação da produtividade e qualidade do gasto público.

4. A Avaliação e o Planejamento do Gasto Público

A inexistência de um adequado sistema de acompanhamento e avaliação de despesas constitui uma das principais deficiências do processo orçamentário da União. Não obstante a existência de um órgão voltado para esta função, a Secretaria de Controle Interno (SCI), sua atuação restringe-se a reduzidos controles de natureza financeira. Em realidade, a elaboração do orçamento federal no Brasil é feita na ausência de qualquer consideração tanto acerca da produtividade econômica e social do gasto público, como no que diz respeito à duplicação de esforços entre os diversos órgãos setoriais, o que contribui para a redução da eficiência do gasto.

As práticas de controle e avaliação dos gastos ganham, ademais, importância crescente num contexto de rigidez orçamentária, em que os recursos disponíveis são insuficientes para o financiamento da totalidade dos programas executados no orçamento. A análise da experiência internacional nos anos oitenta aponta claramente para a importância conferida à esta questão no processo orçamentário de diversos países desenvolvidos.

A avaliação das despesas não deveria, contudo, constituir uma atribuição exclusiva do órgão central de planejamento e orçamento ou do Poder Executivo. A experiência americana (Anexo 2) demonstra-nos que a manutenção de uma estrutura de avaliação de despesas no âmbito do Poder Legislativo, confere ao Congresso subsídios relevantes para a apreciação da proposta orçamentária, sendo este, inclusive, responsável pela autorização da execução dos programas (*Autorization Act*).

Desnecessário aqui lembrar que, no caso brasileiro, o Congresso não realiza nenhum tipo de avaliação acerca da eficiência e produtividade do gasto público, restringindo, portanto, sua atuação à apreciação da alocação dos recursos constantes da lei orçamentária. Neste contexto, o Legislativo não só torna-se incapaz de contribuir para a elevação da produtividade do gasto, como não possui elementos para avaliar se suas prioridades incorporadas ao orçamento foram satisfatoriamente atendidas. O que na prática reduz os poderes do Legislativo em matéria

orçamentária.

Alguns aspectos merecem aqui ser destacados no sentido de melhor explicitar as deficiências e carências associadas ao (incipiente) processo de controle e avaliação de despesas do governo federal ⁽⁹³⁾. Note-se, ademais, que os problemas abaixo relacionados colocam-se, inclusive, para a elaboração e discussão do Plano Plurianual, uma vez que este é elaborado a partir dos programas constantes da lei orçamentária.

Em primeiro lugar, a mera observação da proposta orçamentária do governo federal, permite-nos afirmar que o Executivo Federal carece de qualquer sistema mínimo de informações que lhe permita avaliar criticamente as demandas por recursos dos diversos órgãos setoriais. Não se trata aqui nem de avaliar os resultados da execução dos programas, mas sim da inexistência de parâmetros mínimos que assegurem uma análise adequada das propostas setoriais dos diversos órgãos.

A título de exemplo cabe citar o projeto "Infra-estrutura Urbana" (código No 13.076.0323.1345), a cargo do Ministério da Ação Social, na proposta orçamentária do Executivo para o exercício financeiro de 1992. Neste mesmo projeto o orçamento destinava Cr\$ 100,0 bilhões (aproximadamente US\$ 380,0 mil) para obras de infra-estrutura urbana no Distrito Federal, beneficiando uma área de 50 ha. Ao passo que no mesmo projeto, beneficiando uma área de apenas 20 ha, foram destinados Cr\$ 540,0 bilhões (cerca de US\$ 2,0 milhões) para as mesmas obras de infra-estrutura urbana em Maceió, Alagoas.

Note-se que este tipo de procedimento expressa não só a precariedade dos instrumentos de avaliação dos pleitos a cargo dos diversos programas pela SOF, como também sugere uma forte interferência de critérios políticos na elaboração do orçamento ⁽⁹⁴⁾.

(93) Para maiores considerações, ver World Bank (1989) e Biasoto Jr., G. et. alii (1990).

(94) Cabe frisar que nas demais cidades beneficiadas pelas obras de infra-estrutura urbana a cargo do Ministério da Ação Social, inclusive o próprio Distrito Federal, percebe-se uma correspondência entre as metas físicas e as dotações orçamentárias, ou seja, aproximadamente Cr\$ 2,0 milhões por ha beneficiado. Somente no caso de Maceió que o valor por ha beneficiado supera esta média, situando-se em torno de Cr\$ 27,0 milhões.

Afora o aspecto anteriormente mencionado, a existência de práticas de controle e avaliação exclusivamente voltadas para a análise financeira da execução orçamentária, suscita um outro tipo de problema: não é possível nem ao governo, nem ao Legislativo, confrontar os resultados obtidos com o objetivos especificados na lei orçamentária.

As deficiências neste campo são tão flagrantes que nem a avaliação do cumprimento de metas físicas é realizada quando da avaliação da execução orçamentária. O fato do governo ter gastado a totalidade dos recursos previstos na lei orçamentária relativo a determinado programa, não assegura que este tenha sido executado nos moldes planejados. Vale dizer, suponha-se, por exemplo, uma dotação a cargo do Ministério da Ação Social para a construção de determinado número de açudes ou poços artesianos. A realização do gasto - objeto de análise quando da avaliação financeira do programa - não assegura que o número pretendido de açudes ou poços artesianos tenham sido efetivamente construídos.

Na ausência de procedimentos mínimos de avaliação dos programas, qualquer tentativa mais séria de elevar a produtividade do gasto ou de racionalização na utilização dos recursos mediante uma elevação da eficiência e da eficácia do gasto públicos ⁽⁹⁵⁾ - aspectos estes fundamentais no atual contexto de restrições de fontes de financiamento - ficam altamente comprometidas.

De fato, "não restam dúvidas de que grande quantidade de recursos públicos não encontra aplicação satisfatória. Sem dúvida, o maior exemplo, no caso brasileiro, desta questão é dado pelos projetos de irrigação. Na medida em que os projetos acabam se configurando economicamente inviáveis, o poder público vai se vendo obrigado a se incumbir da sua própria sobrevivência, eternizando as dotações orçamentárias para o mesmo projeto. A repetição do mesmo tipo de projeto em outros anos sinaliza que os mesmos não são submetidos a um processo

(95) Os conceitos de eficiência e eficácia são aqui entendidos na acepção utilizada por Premchand. Segundo o autor, os conceitos em questão podem ser apreendidos a partir da noção geral de eficiência, ou seja, o "aumento da produção sem modificação da quantidade de insumos, ou a manutenção do mesmo nível de produção com uma diminuição da quantidade de insumos. Com o conceito econômico de eficiência, se mede a eficiência distributiva e o sucesso obtido na satisfação do consumidor (...). Se chama eficiência ao primeiro desses critérios e eficácia ao segundo" (Premchand, 1988, p.74)

de avaliação. Obviamente, o erro primeiro, no caso acima descrito é do órgão setorial que deveria ter as melhores condições para analisar a eficácia de suas políticas, mas o órgão de orçamento, ou outra entidade central, tem o dever de controlar a qualidade da aplicação dos recursos públicos" (Biasoto Jr. et alli, 1990, p.132).

Por fim, cabe mencionar a presença de um significativo volume de convênios estabelecidos entre o governo federal e as administrações subnacionais. Aqui a questão é ainda mais problemática, uma vez que o órgão concedente não possui nenhum tipo de avaliação (seja físico seja financeiro) acerca da aplicação dos recursos por parte dos governos estaduais e municipais.

Em suma, as considerações anteriores procuraram evidenciar que se do ponto de vista da apresentação e estrutura da lei orçamentária verificam-se avanços evidentes, do ponto de vista dos procedimentos de elaboração do orçamento muito ainda deve ser feito. Dessa forma, "o orçamento parece muito mais uma peça de consolidação de pedidos de verbas de várias entidades que nenhuma relação têm entre si que um instrumento de priorização e decisão com respeito ao gasto. Em verdade, pode-se dizer que, por completa carência de métodos de controle e análise, o gasto público não está submetido a critérios objetivos de racionalização e otimização" (Biasoto Jr., et alli, 1990, p.134).

C. A Execução do Orçamento

A comparação entre os valores orçados e as despesas realizadas ao longo de um exercício constitui um dos principais aspectos sob o qual o processo orçamentário deve ser avaliado. Se cabe ao orçamento efetivamente ocupar o espaço de discussão acerca da alocação dos recursos públicos, orientando a ação estatal a partir de prioridades e diretrizes pré-estabelecidas, a execução orçamentária deve guardar estreita relação com o orçamento aprovado. Caso contrário, este representaria tão-somente uma peça de ficção ou o cumprimento de uma obrigação legal, sem efeitos práticos sobre a alocação dos recursos públicos.

No caso brasileiro, além dos problemas já apontados com relação à elaboração do orçamento, a discrepância entre o orçamento aprovado e o realizado é notória. Pretende-se aqui discutir os principais fatores que contribuem para a distorção do orçamento ao longo de sua execução, a partir da análise das seguintes questões: 1) da indexação do orçamento; 2) dos efeitos da política de contingenciamento de despesas ou de administração do caixa; e 3) dos créditos adicionais e dos restos a pagar.

A idéia básica que se pretende discutir é que se do ponto de vista dos novos dispositivos constitucionais, foi assegurada uma maior participação do Poder Legislativo no processo orçamentário da União, na prática, as distorções entre o orçamento aprovado e executado indicam que estes "poderes" são obscurecidos pela flexibilidade conferida ao Executivo na execução do orçamento.

Note-se, ademais, que relativizar os poderes e papel do Legislativo no processo orçamentário implica não só reduzir o alcance dos novos dispositivos constitucionais em matéria orçamentária, mas, fundamentalmente, questionar o próprio papel do orçamento federal enquanto um instrumento de planejamento, orientação e controle da atuação do Poder Executivo.

1. A indexação do Orçamento

A existência de elevadas taxas de inflação constitui o primeiro, e seguramente o principal, fator a ser analisado para explicar as distorções entre a execução do orçamento e os valores previamente aprovados pelo Legislativo. Na ausência de mecanismos de indexação das dotações, o orçamento é aprovado com uma previsão de inflação determinada pelo Executivo (96). Uma vez que a sinalização de altas taxas de inflação implicaria uma deterioração das expectativas dos agentes com relação ao comportamento futuro dos preços, a experiência recente tem demonstrado que o orçamento acaba sempre embutindo uma previsão de inflação inferior à realizada (97).

Neste contexto, ao longo da execução orçamentária, a contrapartida em termos reais - ou a capacidade de aquisição e prestação de bens e serviços em termos físicos - de cada dotação orçamentária afasta-se cada vez mais dos valores inicialmente previstos.

A ausência de mecanismos de indexação aliada à subestimação da previsão de inflação do orçamento pode, grosso modo, ensejar dois efeitos distintos sobre a execução das despesas: 1) a deterioração do valor real das dotações orçamentárias; e 2) a modificação, em termos reais, da composição do orçamento em função da sistemática de liberação dos recursos.

No que diz respeito ao primeiro aspecto, dado que o aumento dos preços acima da taxa

(96) A proposta orçamentária do Executivo é elaborada a preços de abril ou maio do ano corrente. Após a apreciação e aprovação desta pelo Legislativo, as dotações são atualizadas para preços de dezembro e acrescidas da inflação média estimada pelo Executivo para o ano subsequente. Assim, as dotações passam a ser expressas nominalmente a preços médios do ano para o qual o orçamento foi aprovado.

(97) A lei orçamentária aprovada para 1991 constitui um bom exemplo de distorção entre a inflação estimada pelo Executivo e a realizada. O OGU para 1991 embutia uma previsão de inflação média mensal de 13,0% a.m., ou 333,45% ao ano. Já no início do ano, em março, esta previsão foi revista para 11,0% a.m. ou 249,85% a.a., situando-se portanto significativamente abaixo da inflação de 480,22% observada no ano, segundo o IGP-DI.

de inflação prevista na lei orçamentária reduz o valor real das dotações, estas afastam-se cada vez mais dos valores nominais necessários para dar continuidade aos projetos e atividades previstos no orçamento. A título de exemplo podemos pensar um projeto de construção de casas populares. Na ausência de mecanismos de indexação, sua execução ficaria seriamente comprometida, uma vez que o valor nominal de despesas que o Executivo estaria legalmente autorizado a empenhar tornar-se-ia, progressivamente, incompatível com o montante, em termos reais, dos recursos necessários para a aquisição dos bens e serviços para realização da obra, resultando portanto ou na construção de um número menor de casas populares ou na , ou na própria paralização das obras.

A deterioração do valor real das dotações enseja a necessidade de aprovação de "Leis de Excesso" ao longo da execução orçamentária. Estas cumprem o papel de compatibilizar a previsão de receitas e a fixação das despesas ao longo da execução. O que é feito com base na arrecadação realizada e tendo por referência a tendência prevista para o restante do exercício financeiro. Vale dizer, assim como as despesas as receitas também são estimadas (nominalmente) com base na previsão de inflação do Executivo. Assim, a medida que estas superam o valor nominal da estimativa original, são abertos créditos adicionais ao orçamento, em montante não superior ao excesso de arrecadação (diferença entre a arrecadação prevista e realizada, ambas em termos nominais), de maneira estabelecer condições legais para a realização das despesas.

Este procedimento, a primeira vista, não traria maiores problemas sobre a execução do orçamento, no sentido de distanciá-la da Lei Orçamentária. Não obstante, "em diversos momentos, esta prática encobriu, uma manobra do Poder Executivo para deter controle ainda maior sobre os recursos públicos. Com o orçamento ficando rapidamente defasado, a definição dos gastos acaba assumindo um caráter eminentemente fortuito, ao sabor dos problemas e pressões da ocasião, ou seja, a cada momento reabre-se a discussão com os congressistas sobre a alocação de verbas" (Biasoto Jr. et alli, 1990, p.117). Ressalta-se que a magnitude deste efeito amplia-se na medida que a inflação estimada distancia-se da inflação observada ao longo do exercício financeiro. Ou seja, quanto maior for esta diferença maior será o volume de créditos abertos com base nas leis de excesso, e, portanto, as possibilidades de alteração do orçamento

original.

Duas questões de grande relevância devem ainda ser ressaltadas. Em primeiro lugar, dada a magnitude das leis de excesso em contextos de inflação elevada, a atribuição da competência ao Executivo para a abertura de créditos adicionais com base no excesso de arrecadação, que deveria constituir uma mera atualização das dotações orçamentárias, pode ensejar uma profunda modificação da composição das despesas. Em outros termos, dependendo da forma de distribuição do excesso de arrecadação entre as dotações existentes, alguns programas podem ser privilegiados em detrimento de outros. O que, em última instância, resultaria na elaboração de uma nova lei orçamentária, mas segundo as prioridades do Executivo.

Os créditos adicionais ⁽⁹⁸⁾ são divididos em três tipos: 1) créditos suplementares, relativos ao reforço de dotações orçamentárias já existentes; 2) créditos especiais, destinados a despesas para as quais não haja categoria de programação específica; e 3) créditos extraordinários, para o atendimento de despesas urgentes e imprevisíveis como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

Os créditos especiais e extraordinários, por implicarem a introdução de novas despesas na lei orçamentária, requerem autorização do Congresso Nacional para sua abertura ⁽⁹⁹⁾. No caso dos créditos suplementares, os limites para sua abertura sem autorização legislativa são especificados na lei orçamentária. A título de exemplo, o Orçamento Geral da União para 1992 autorizava a abertura de créditos suplementares, à conta de recursos de excesso de arrecadação, até o limite de 30,0% do valor da dotação de cada subprojeto ou subatividade ⁽¹⁰⁰⁾.

(98) A contrapartida financeira para a abertura de créditos adicionais "baseia-se na: 1) utilização de recursos da reserva de contingência; 2) remanejamento de dotações orçamentárias; e 3) no excesso de arrecadação das receitas do Tesouro e/ou receitas próprias dos órgãos e unidades" (Biasoto Jr., et alli, 1990, p.118)

(99) Os créditos especiais são solicitados mediante o encaminhamento de um projeto de lei do Executivo para o Legislativo, de forma que estes só podem entrar em vigor com autorização do Legislativo. Já os créditos extraordinários, "podem ser abertos pelo Poder Executivo mediante a publicação de Medida Provisória e Decreto Presidencial (...) Somente nestes casos o Legislativo aceita uma Medida Provisória dado que a primeira análise quanto ao mérito desta é sobre o caráter de inadiabilidade" (Biasoto Jr., et alli, 1991, p. 120)

(100) Os subprojetos e as subatividades constituem o menor nível de agregação ou apresentação das despesas segundo a classificação funcional-programática.

Em suma, é conferida ao Executivo uma grande flexibilidade para a utilização do excesso de arrecadação sem autorização legislativa, podendo resultar numa significativa modificação da composição das despesas orçamentárias aprovadas pelo Congresso Nacional. Contribuindo, conseqüentemente, para a própria desfiguração do orçamento ao longo de sua execução.

Em segundo lugar, deve-se também atentar para o fato de que o efeito da inflação sobre as despesas orçamentárias é diferenciado, uma vez que, a despeito da fixação das despesas em termos nominais, existem despesas indexadas, tal como serviço da dívida, transferências constitucionais e (atualmente em menor medida) pessoal e encargos sociais. Assim, dada a magnitude e inevitabilidade da realização destas, o ajuste, recorrentemente, recai sobre as despesas de custeio e investimento.

A ausência de mecanismos de indexação do orçamento, num contexto de inflação elevada, pode portanto afastar a realização das despesas dos valores inicialmente previstos, ensejando diversas dificuldades para a execução do orçamento.

No que diz respeito à alteração na composição dos gastos orçamentários, a ausência de indexação acentua ainda mais a desfiguração da lei orçamentária em função da sempre recorrente política de contingenciamento de despesas por parte do Executivo. Vale dizer, uma vez fixadas em valores nominais, o valor real das despesas a cargo de cada programa passa a depender do momento em que estas são realizadas. Ou seja, admitindo-se duas dotações de idêntico valor nominal, o montante real de gasto a cargo de cada programa passa a depender do momento em que a despesa é realizada.

Note-se que este fator é ainda agravado pela prática de superestimação de receitas, que resulta na aprovação de uma lei orçamentária com um montante de despesas superior à real capacidade de gasto do governo. Na impossibilidade de atender a todas as despesas prevista no orçamento, o Executivo passa a "administrar" a execução de caixa do orçamento segundo suas próprias prioridades.

É interessante aqui lembrar um episódio relativo à discussão da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 1993. Na apreciação do projeto de lei do Executivo o Legislativo introduziu um artigo à LDO dispondo que no âmbito de cada orçamento e de cada Poder, nenhum programa poderia ter sua execução acumulada, ao final de cada quadrimestre, em montante superior à 20,0% da média da execução acumulada dos demais projetos. Esta foi claramente uma tentativa de atenuar o poder discricionário do Executivo ao longo da execução do orçamento, uma vez que, caso aprovado o referido artigo, as liberações a cargo de cada programa não poderiam ter um cronograma de liberação muito diferenciado. Reduzindo-se portanto as possibilidades de modificação do valor real das dotações a partir de uma política de contingenciamento de despesas. Desnecessário dizer que o artigo em questão não foi aceito pelo Executivo, tendo sido vetado pelo Presidente da República.

Frente às questões anteriormente levantadas, a indexação do orçamento apareceria, a primeira vista, como a solução natural para o equacionamento dos efeitos provocados pela inflação sobre a execução orçamentária e a conseqüente ampliação do grau de discricionariedade do Executivo. Não obstante, contraditoriamente, a proposta de indexação do orçamento encaminhada ao Congresso Nacional em 1989 não foi aceita pelo Legislativo ⁽¹⁰¹⁾.

A posição contrária dos parlamentares à indexação do orçamento pode ser explicada "devido à perda de poder que os 'lobbies' teriam na ausência de leis de excesso. Com a indexação das dotações o Executivo não precisaria voltar repetidamente ao Congresso para abrir novos créditos. Nesta situação os congressistas não teriam como pressionar pela liberação financeira de recursos referentes a dotações já asseguradas na lei orçamentária. Também não haveriam condições de inclusão de novas dotações orçamentárias, ou pelo reforço das já

(101) O Projeto de Lei Orçamentária para 1989 constituiu a primeira tentativa de indexação do orçamento. "A proposta dividia as despesas em quatro grandes ítems: pessoal, serviço da dívida externa, serviço da dívida interna e outras despesas de custeio e capital. Cada um destes ítems teria um indexador próprio. No caso dos salários seria a Unidade de Referência de Preços (URP) - que dava base à política de correção salarial do setor privado àquela altura. O serviço da dívida externa seria indexado pela variação do dólar oficial, enquanto o serviço da dívida interna seria indexado pela correção monetária. Já os outros custeios e capital seriam indexados pela evolução das receitas. Note-se que este tipo de solução continha uma auto-regulação do orçamento em relação à evolução das receitas, dado que a evolução destas ditaria os limites das despesas de custeio e capital" (Biasoto Jr. et.alii.,1991, p.124)

existentes, pela desnecessidade das leis de excesso" (Biasoto Jr. et alli, 1990, p.124).

Esta lógica de raciocínio expressa claramente os problemas anteriormente mencionados acerca da falta de definição de diretrizes, prioridades e objetivos na elaboração da lei orçamentária. Refletindo, em última instância, a desvinculação do orçamento da atividade de planejamento. Ou seja, dado que o orçamento é discutido no "varejo", a reabertura de discussão acerca da alocação dos créditos adicionais ao longo da execução orçamentária é funcional para os propósitos do Executivo e do Legislativo de utilização das dotações orçamentárias enquanto um instrumento de barganha política. Afastando, portanto, as possibilidades de subordinação e compatibilização da estrutura de gastos do orçamento dos objetivos macroeconômicos ou de uma política de ação proposta pelo governo e avalizada pelo Congresso Nacional.

2. A Lei do Orçamento e a Execução Orçamentária

Procurou-se evidenciar que a ausência de mecanismos de indexação do orçamento em contextos de inflação elevada, associada às práticas de superestimação de receitas, compromete seriamente o papel do orçamento público enquanto um instrumento de orientação das ações do Executivo e de definição de uma estratégia ou política de governo.

Com o intuito de melhor explicitar os efeitos da inflação e da superestimação de receitas sobre a execução orçamentária, confrontaremos a seguir as dotações iniciais, aprovadas pelo Legislativo, com a realização efetiva das despesas em 1990 e 1991⁽¹⁰²⁾.

A primeira questão a destacar é a significativa diferença entre o montante global de gastos previstos no orçamento e a despesa efetivamente realizada. Em 1990, para um orçamento global da ordem de US\$ 303,3 bilhões o total de despesas efetuadas pelo Tesouro situou-se num patamar de US\$ 190,1 bilhões, equivalente a 62,68% das dotações aprovadas (Tabela 6).

(102) Os valores apresentados a seguir estão expressos em dólares de dezembro de 1990. Adotou-se como índice para a deflação dos valores em cruzeiros para preços de dezembro de 1990 o IGP-DI. O Anexo 4 apresenta um conjunto detalhado de tabelas, em cruzeiros correntes e em dólares de dezembro de 1990, confrontando as dotações orçamentárias aprovadas pelo Legislativo com a execução mensal do orçamento em 1990 e 1991.

Comportamento semelhante pode ser observado em 1991, quando as despesas realizadas atingiram o patamar de US\$ 84,7 bilhões, representando aproximadamente 60,0% do total de despesas de US\$ 149,5 bilhões previsto no orçamento (Tabela 7).

TABELA 6

EXECUÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA - 1990

	US\$ Milhões (DEZ/90)			COMPOSIÇÃO	
	DOTAÇÃO INICIAL (I)	REALIZADO (II)	(II/I)	DOTAÇÃO INICIAL	REALIZADO
DESPEAS CORRENTES	110,728.21	66,959.79	60.47%	36.51%	35.23%
Pessoal e Encargos Sociais	22,362.81	22,140.70	99.01%	7.37%	11.65%
Juros e Encargos da Div. Int.	29,865.38	12,942.09	43.33%	9.85%	6.81%
Juros e Encargos da Div. Ext.	1,574.88	1,035.95	65.78%	0.52%	0.54%
Outras Despesas Correntes	56,925.15	30,841.04	54.18%	18.77%	16.22%
DESPEAS DE CAPITAL	192,448.20	123,130.24	63.98%	63.46%	64.77%
Investimento	6,153.80	2,870.94	46.65%	2.03%	1.51%
Inversões Financeiras	15,592.46	6,867.68	44.04%	5.14%	3.61%
Amortização da Dívida	169,328.48	113,339.96	66.93%	55.84%	59.62%
Amortização da Dívida Interna	166,604.90	111,179.31	66.73%	54.94%	58.49%
Amortização da Dívida Externa	2,723.58	2,160.65	79.33%	0.90%	1.14%
Outras Despesas de Capital	1,373.47	51.66	3.76%	0.45%	0.03%
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	87.89	0.00	0.00%	0.03%	0.00%
TOTAL	303,264.30	190,090.03	62.68%	100.00%	100.00%

FONTE: Tabela 3.3 do Anexo 4

Note-se que em 1990, a diferença entre o orçamento inicial e a despesa efetivamente realizada deve-se, em grande medida, aos efeitos do confisco da liquidez financeira sobre as despesas com amortização da dívida interna. Ou seja, para um total de despesas inicialmente fixado em US\$ 166,6 bilhões foram dispendidos apenas US\$ 111,2 bilhões (Tabela 6).

TABELA 7

EXECUÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA - 1991

	US\$ Milhões (Dez/90)			Composição	
	DOTAÇÃO	REALIZADO	(II/I)	DOTAÇÃO	REALIZADO
	INICIAL			INICIAL	
	(I)	(II)			
DESPESAS CORRENTES	82,846,81	48,540.60	58.59%	55.38%	57.25%
Pessoal e Encargos Sociais	22,174.75	18,002.92	81.19%	14.83%	21.23%
Juros e Encargos da Div. Int.	1,426.94	446.81	31.31%	0.95%	0.53%
Juros e Encargos da Div. Ext.	1,392.94	1,299.84	93.32%	0.93%	1.53%
Outras Despesas Correntes	57,852.18	28,791.03	49.77%	38.68%	33.96%
Transf. Intragovernamentais	37,893.61	15,507.38	40.92%	25.34%	18.29%
Transf. a Estados, DF e Mun.	15,185.51	10,267.03	67.61%	10.15%	12.11%
Outras Despesas	4,773.06	3,016.63	63.20%	3.19%	3.56%
DESPESAS DE CAPITAL	66,362.83	36,250.51	54.62%	44.37%	42.75%
Investimentos	9,330.62	2,909.16	31.18%	6.24%	3.43%
Inversões Financeiras	14,562.64	6,110.58	41.96%	9.74%	7.21%
Amortização da Dívida	42,303.67	27,182.72	64.26%	28.29%	32.06%
Amortização da Dívida Interna:	39,455.50	24,955.42	63.25%	26.38%	29.43%
Amortização da Dívida Externa:	2,848.17	2,227.30	78.20%	1.90%	2.63%
Outras Despesas de Capital	165.90	48.05	28.97%	0.11%	0.06%
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	385.01	0.00	0.00%	0.26%	0.00%
TOTAL	149,594,64	84,791.11	56.68%	100.00%	100.00%

FORNE: Tabela 4.3 do Anexo 4

Não obstante, mesmo excetuando-se estas despesas verificou-se ainda uma significativa distância entre o montante das despesas orçadas e realizadas. Vale dizer, descontando-se do total de gastos do orçamento os recursos destinados à amortização de dívida interna, chega-se a um total de despesas orçadas de US\$ 136,7 bilhões, frente a uma despesa efetiva da ordem de US\$ 78,9 bilhões, ou 57,7% das dotações iniciais (Tabela 6).

Explicita-se aqui claramente os impactos da superestimação de receitas sobre a execução do orçamento, na medida em que o montante de despesas aprovado pelo Legislativo é claramente

superior à real capacidade de gasto do Tesouro. A experiência recente demonstra-nos que aproximadamente 40,0% das despesas previstas, em termos reais, deixam de ser executadas ao longo do exercício financeiro. Neste contexto, é notório o poder de arbítrio do Executivo sobre a execução do orçamento.

A análise das tabelas acima nos indica que, corroborando as afirmações anteriores, as "Outras Despesas Correntes" (despesas de custeio, exceto pessoal e encargos sociais) e os "Investimentos" são os grupos de despesa mais afetados por este tipo de procedimento. Duas questões devem ser mencionadas para a melhor compreensão deste resultado. Em primeiro lugar, o já referido efeito resultante da ausência de indexação destas despesas.

Em segundo lugar, a própria natureza das despesas em questão. Vale dizer, uma vez que a realização destas não decorre de uma obrigação legal (tal como as transferências constitucionais a Estados e Municípios ou pagamento de benefícios da Previdência Social) ou contratual (assim como o serviço da dívida e pessoal e encargos sociais), o grau de rigidez associado à estas despesas é bem menor comparativamente à grande parte dos gastos realizados pela União. Justificando, portanto, sua utilização enquanto variável de ajuste entre as receitas e despesas.

No que diz respeito exclusivamente aos efeitos da ausência de mecanismos de indexação em contextos de inflação elevada sobre a execução orçamentária, a análise das despesas de investimento e da rubrica "Outras Despesas Correntes" em 1991 constitui um bom exemplo para elucidar as afirmações anteriores.

Quanto aos investimentos, estes foram inicialmente fixados em Cr\$ 3.173,5 bilhões ⁽¹⁰³⁾ para o exercício financeiro de 1991, ao passo que as despesas efetivamente realizadas restringiram-se a Cr\$ 1.983,32 bilhões (em cruzeiros correntes), ou 62,50% do total previsto (Tabela 8).

(103) A preços médios de 1991.

TABELA 8

EXECUÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA - 1991

	Cr\$ Milhões			COMPOSIÇÃO		
	DOTAÇÃO	REALIZADO	(II/I)	DOTAÇÃO	REALIZADO	
	APROVADA (*) (I)	(II)		INICIAL		
DESPESAS CORRENTES	28,859,570.00	23,824,998.50	82.55%	49.98%	51.92%	
Pessoal e Encargos Sociais	7,662,900.00	7,615,665.95	99.38%	13.27%	16.60%	
Juros e Encargos da Div. Int.	102,280.00	75,810.24	74.12%	0.18%	0.17%	
Juros e Encargos da Div. Ext.	825,000.00	711,500.83	86.24%	1.43%	1.55%	
Outras Despesas Correntes	20,269,400.00	15,422,021.47	76.09%	35.10%	33.61%	
DESPESAS DE CAPITAL	28,822,810.00	22,064,224.63	76.55%	49.92%	48.08%	
Investimentos	3,173,560.00	1,983,322.48	62.50%	5.50%	4.32%	
Inversões Financeiras	5,193,060.00	3,100,786.67	59.71%	8.99%	6.76%	
Amortização da Dívida	20,406,570.00	16,950,875.51	83.07%	35.34%	36.94%	
Amortização da Dívida Interna:	18,546,340.00	15,725,507.48	84.79%	32.12%	34.27%	
Amortização da Dívida Externa:	1,860,230.00	1,225,368.02	65.87%	3.22%	2.67%	
Outras Despesas de Capital	49,620.00	29,239.97	58.93%	0.09%	0.06%	
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	60,470.00	0.00	0.00%	0.10%	0.00%	
TOTAL	57,742,850.00	45,889,223.13	79.47%	100.00%	100.00%	

FONTE: Tabelas 4.1 e 8 do Anexo 4

(*) Inclusive créditos adicionais.

No entanto, posto que aproximadamente 72,25% destas despesas foram realizadas em dezembro de 1991 (ver Tabela 6 do Anexo 4), calculando-se o valor real (em dólares de dezembro de 1990) dos investimentos realizados a cada mês, chega-se a um montante de US\$ 2,9 bilhões, frente a uma previsão inicial de US\$ 9,3 bilhões (Tabela 7).

TABELA 9

EXECUÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA - 1990

	Cr\$ Milhões			COMPOSIÇÃO	
	DOTAÇÃO	REALIZADO	(II/I)	PREVISÃO	REALIZADO
	APROVADA (*) (I)	(II)		INICIAL	
DESPESAS CORRENTES	6,286,460.00	6,202,115.87	98.66%	28.56%	28.74%
Pessoal e Encargos Sociais	1,974,940.00	1,938,362.31	98.15%	8.97%	8.98%
Juros e Encargos da Div. Int.	770,480.00	770,439.56	99.99%	3.50%	3.57%
Juros e Encargos da Div. Ext.	107,290.00	122,715.34	114.38%	0.49%	0.57%
Outras Despesas Correntes	3,433,750.00	3,370,598.65	98.16%	15.60%	15.62%
DESPESAS DE CAPITAL	15,722,940.00	15,378,275.29	97.81%	71.42%	71.26%
Investimento	351,520.00	337,708.19	96.07%	1.60%	1.56%
Inversões Financeiras	1,053,130.00	697,321.43	66.21%	4.78%	3.23%
Amortização da Dívida	14,298,630.00	14,335,907.76	100.26%	64.95%	66.43%
Amortização da Dívida Interna	14,060,510.00	14,060,414.07	100.00%	63.87%	65.15%
Amortização da Dívida Externa	238,120.00	275,493.69	115.70%	1.08%	1.28%
Outras Despesas de Capital	19,670.00	7,337.91	37.31%	0.09%	0.03%
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	4,670.00			0.02%	
TOTAL	22,014,070.00	21,580,391.16	98.03%	100.00%	100.00%

FONTE: Tabelas 3.1 e 9 do Anexo 4.

(*) Inclusive créditos adicionais

Em suma, posto que as liberações para despesas de investimentos estiveram concentradas no final do ano, os gastos efetivamente realizados não foram, na realidade, 35,68% inferiores aos valores originalmente previstos (como indicam os dados em valores nominais), mas sim 68,82% inferiores à previsão inicial quando expressos em termos reais.

Estes números expressam não só uma inaceitável distorção entre o orçamento e sua execução, como sugerem que as divergências devam ser ainda maiores quando analisados os diversos projetos que compõem o total dos investimentos. Vale dizer, parece-nos correto supor

que diversos projetos de investimento previstos no orçamento não foram nem iniciados.

A análise da rubrica "Outras Despesas Correntes" indica um padrão de comportamento semelhante ao dos investimentos em 1991, porém em menor intensidade, posto que, apesar de também concentradas em dezembro (em termos nominais), o volume de liberações entre julho e novembro foi bastante superior ao das despesas de investimento (ver Tabela 6 do Anexo 4). Transformando-se a dotação inicial e as liberações mensais para dólares de dezembro de 1990, chega-se a uma despesa efetiva da ordem de US\$ 28,8 bilhões, frente a uma dotação inicial de US\$ 57,8 bilhões. Ou seja, em termos reais a despesa realizada representou aproximadamente 50,0% da despesa fixada em lei (Tabela 7), sendo que em termos nominais o Tesouro executou aproximadamente 80,0% do valor inicialmente previsto (Tabela 8).

A análise das despesas por função para o exercício financeiro de 1991 também indica uma grande divergência entre as dotações inicialmente aprovadas e a realização efetiva dos gastos. Note-se que neste caso, as distorções entre as despesas orçadas e realizadas não só reforçam a idéia de que o orçamento não traduz as ações concretas de governo, mas também que as prioridades a nível programático destas ações, sancionadas pelo Poder Legislativo, são distorcidas ao longo do processo de execução do orçamento. Neste contexto, a definição de ações prioritárias na fase de discussão do orçamento, que deveria constituir a base para sua elaboração, acaba resultando numa atividade inócua.

TABELA 10

EXECUÇÃO DA DESPESA POR FUNÇÃO - 1991

FUNÇÃO	Cr\$ Milhões			COMPOSIÇÃO	
	DOTAÇÃO INICIAL (I)	REALIZADO (II)	(II/I)	DOTAÇÃO INICIAL	REALIZADO
LEGISLATIVA	235,665.49	243,703.62	103.41%	0.48%	0.53%
JUDICIÁRIA	427,141.42	456,813.63	106.95%	0.86%	1.00%
ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO	17,511,862.43	19,413,622.93	110.86%	35.44%	42.31%
AGRICULTURA	2,826,823.38	2,011,310.26	71.15%	5.72%	4.38%
COMUNICAÇÃO	11,770.24	20,123.65	170.97%	0.02%	0.04%
DEFESA NAC. E SEGURANÇA PÚBLICA	1,738,686.50	2,034,831.51	117.03%	3.52%	4.43%
DESENVOLVIMENTO REGIONAL	5,189,106.44	4,666,068.32	89.92%	10.50%	10.17%
EDUCAÇÃO E CULTURA	2,163,542.38	1,906,489.13	88.12%	4.38%	4.15%
ENERGIA E REC. MINERAIS	179,570.31	179,346.06	99.88%	0.36%	0.39%
HABITAÇÃO E URBANISMO	189,135.32	93,011.62	49.18%	0.38%	0.20%
INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS	553,020.35	313,909.50	56.76%	1.12%	0.68%
RELAÇÕES EXTERIORES	87,457.68	265,165.87	303.19%	0.18%	0.58%
SAÚDE E SANEAMENTO	4,247,793.30	2,822,596.62	66.45%	8.60%	6.15%
TRABALHO	1,601,287.02	1,408,619.28	87.97%	3.24%	3.07%
ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA	11,207,794.94	8,925,845.58	79.64%	22.68%	19.45%
TRANSPORTE	1,118,468.66	1,127,765.55	100.83%	2.26%	2.46%
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	127,217.64	0.00	0.00%	0.26%	0.00%
TOTAL	49,416,343.48	45,889,223.13	92.86%	100.00%	100.00%

FONTE: Tabela 5.1 do Anexo 4

TABELA 11

EXECUÇÃO DA DESPESA POR FUNÇÃO - 1991

FUNÇÃO	US\$ Milhões (Dez/90)		Composição		
	DOTAÇÃO INICIAL (I)	REALIZADO (II)	(II/I)	DOTAÇÃO INICIAL	REALIZADO
LEGISLATIVA	713.21	551.39	77.31%	0.48%	0.65%
JUDICIARIA	1,292.68	1,131.31	87.52%	0.86%	1.33%
ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO	52,997.21	31,941.50	60.27%	35.44%	37.50%
AGRICULTURA	8,554.99	4,317.11	50.46%	5.72%	5.07%
COMUNICAÇÃO	35.62	34.00	95.45%	0.02%	0.04%
DEFESA NAC. E SEGURANÇA PÚBLICA	5,261.89	4,208.16	79.97%	3.52%	4.94%
DESENVOLVIMENTO REGIONAL	15,704.11	10,815.29	68.87%	10.50%	12.70%
EDUCAÇÃO E CULTURA	6,547.66	4,225.89	64.54%	4.38%	4.96%
ENERGIA E REC. MINERAIS	543.44	407.42	74.97%	0.36%	0.48%
HABITAÇÃO E URBANISMO	572.39	120.29	21.02%	0.38%	0.14%
INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS	1,673.64	655.45	39.16%	1.12%	0.77%
RELAÇÕES EXTERIORES	264.68	415.63	157.03%	0.18%	0.49%
SAÚDE E SANEAMENTO	12,855.36	5,503.53	42.81%	8.60%	6.46%
TRABALHO	4,846.07	3,108.38	64.14%	3.24%	3.65%
ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA	33,918.83	15,810.18	46.61%	22.68%	18.56%
TRANSPORTE	3,384.89	1,921.12	56.76%	2.26%	2.26%
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	385.01	0.00	0.00%	0.26%	0.00%
TOTAL	149,551.69	85,166.65	56.95%	100.00%	100.00%

FORTE: Tabela 5.3 do Anexo 4.

A concentração de despesas nos últimos meses de cada exercício financeiro, particularmente em dezembro, pode ser entendida como resultado da ausência de planejamento na elaboração do orçamento e de controle sobre sua execução. Em outros termos, posto que o orçamento é superdimensionado e que não existe uma política de administração financeira que assegure a liberação dos recursos a cargo dos diversos projetos e atividades de forma minimamente linear, diversos órgãos chegam ao final do ano como um volume muito elevado de créditos não utilizados. Assim, uma vez que a não realização do empenho implica o cancelamento das dotações, cada órgão procura realizar o maior número possível de despesas nos últimos meses do ano.

Esta prática enseja dois tipos de considerações. Em primeiro lugar, pode-se inferir que em nenhum momento as dotações orçamentárias foram compatibilizadas às reais necessidades de recursos de cada unidade de gasto. O que reflete a insuficiência das atividades de planejamento e avaliação de despesas na elaboração do orçamento. Ademais, a realização de empenho como forma de evitar o cancelamento de dotações, resulta claramente na realização de despesas desnecessárias em determinados programas, ao mesmo tempo em que diversos outros carecem de recursos (104).

Em segundo lugar, esta sistemática contribui sobremaneira para a elevação dos restos a pagar transferidos para o exercício seguinte. Note-se que a repetição deste tipo de procedimento acaba resultando numa sobreposição de orçamentos. Vale dizer, um órgão realiza uma despesa empenhada no exercício anterior com recursos do orçamento seguinte e assim sucessivamente.

A discussão anterior sugere uma reflexão acerca do efetivo papel do Poder Legislativo na discussão do Orçamento Geral da União. A idéia básica que se pretende destacar é que a flexibilidade conferida ao Executivo na execução do orçamento acaba por reduzir os ganhos atribuídos ao Legislativo na Constituição de 1988 para dispor sobre matéria orçamentária.

Neste sentido, duas questões merecem ser destacadas. Em primeiro lugar, a prática de aprovação de uma lei orçamentária com receitas superestimadas, apesar de permitir a introdução de despesas de interesse do Poder Legislativo na lei orçamentária, reforça a necessidade de uma política de administração de caixa por parte do Executivo. Atuando portanto no sentido contrário ao Legislativo devido à ampliação do poder de arbítrio do Executivo sobre a execução do orçamento.

Em segundo lugar, a própria idéia, a nosso juízo incorreta, de que a ausência de mecanismos de indexação pode reforçar o poder do Legislativo, devido à necessidade do Executivo ter que voltar ao Congresso Nacional ao longo da execução do orçamento para a

(104) Este tipo de procedimento ocorre porque a redução da despesa a cargo de um programa num determinado exercício, estaria indicando ao órgão central de planejamento a possibilidade de corte deste programa no exercício seguinte. Vale lembrar que os limites de despesa fixados pela SOF a cada ano são estabelecidos, principalmente, com base nos gastos realizados no último exercício financeiro.

aprovação de créditos adicionais.

Analogamente à aprovação da lei orçamentária original, os créditos adicionais incorporados ao orçamento sofrem os mesmos efeitos que se abatem sobre as dotações originais. Ademais, a discrepância entre as dotações aprovadas e realizadas parece-nos relativizar um suposto poder de pressão do Legislativo sobre a liberação de recursos nos casos em que o Executivo tem que recorrer ao Congresso para solicitar a aprovação de créditos adicionais. Na ausência de mecanismos de indexação e controle da execução orçamentária, o poder de fato para a alocação das despesas permanece a cargo do Executivo, em detrimento das prerrogativas constitucionais atribuídas ao Legislativo.

Em suma, as dificuldades de financiamento hoje enfrentadas pelo governo federal, a completa falta de prioridades e a precariedade dos procedimentos de avaliação de programas para a elaboração do orçamento, associados à inexistência de mecanismos de indexação do orçamento, inviabiliza sua utilização enquanto instrumento e "locus" adequado à definição e execução das políticas públicas. O que pode ser afirmado a despeito de qualquer avanço institucional no sentido de um aprimoramento do sistema de planejamento e orçamento, bem como no que diz respeito à maior participação atribuída ao Legislativo.

D. Legislação Complementar

As mudanças introduzidas pela nova Constituição Federal em matéria orçamentária, relacionam-se mais aos princípios que deverão nortear a elaboração e execução dos orçamentos, do que a definição de regras e procedimentos específicos do processo orçamentário.

O sentido conferido às mudanças constitucionais pode ser apreendido nas palavras do constituinte José Serra, que, ao discutir a questão das vinculações orçamentárias, afirmou que "a Constituição deve estabelecer **princípios** e não **critérios** de alocação dos recursos" (105), posto que, segundo o próprio Deputado, qualquer critério, mesmo que correto num determinado momento, futuramente poderá não o ser.

Dessa forma, dado o alcance dos novos dispositivos introduzidos pela Constituição em matéria orçamentária, notadamente no que diz respeito ao sistema de planejamento e abrangência e conteúdo do OGU, diversos aspectos do novo processo orçamentário carecem de um melhor detalhamento e definição de critérios, de maneira a viabilizar seu adequado funcionamento em consonância com os princípios constitucionais.

Como já mencionado, os parlamentares, cientes das limitações de um texto constitucional, remeteram grande parte da discussão em torno da definição do novo sistema de planejamento e orçamento para a legislação complementar (106). Notadamente no caso do processo orçamentário, para a lei complementar prevista no artigo 165, parágrafo 9º, da Constituição Federal.

Segundo o disposto no referido artigo, cabe à lei complementar: 1) dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual; 2) estabelecer normas de gestão

(105) Citado em Afonso & Giome, 1991, pág 48.

(106) A despeito do caráter excessivamente prolixo da Constituição em diversos momentos.

financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

Num contexto mais amplo, ainda no capítulo das Finanças Públicas, especificamente em seu artigo 163, a Constituição Federal remete ainda à lei complementar a competência para dispor sobre: 1) finanças públicas; 2) dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público; 3) concessão de garantias pelas entidades públicas; 4) emissão e resgate de títulos da dívida pública; 5) fiscalização das instituições financeiras; 6) operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e 7) compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

Pode-se portanto afirmar que a constituição, a nosso juízo corretamente, não só privilegiou a definição de princípios entre os novos dispositivos, como também remeteu para o âmbito da legislação complementar diversas questões polêmicas, e portanto de difícil consenso entre os deputados constituintes.

Coloca-se portanto um descompasso entre a atual legislação infra-constitucional e os novos princípios que regem a elaboração e execução dos orçamentos. Vale lembrar que o dispositivo legal hoje em vigor para a regulamentação do processo orçamentário, a lei 4.320 (107), data de 17 de março de 1964. Neste sentido, por ter sido elaborada nos moldes do sistema de planejamento e orçamento anterior, este diploma legal revela-se claramente insuficiente frente às mudanças verificadas a partir de 1988.

Não obstante, é importante desde logo frisar os limites e alcances da nova lei complementar no sentido de superar os problemas ainda verificados no processo orçamentário brasileiro, e, particularmente, do governo federal. Como já ressaltado, as principais deficiências do novo sistema decorrem mais do contexto em que é realizada a atividade de planejamento e

(107) Que estatui normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços das três esferas de governo.

orçamento - ou seja, de instabilidade econômica e desequilíbrio financeiro do governo federal, ineficiência administrativa e ausência de procedimentos de avaliação de despesas - do que dos aspectos técnicos associados a este novo sistema.

Em outros termos, as questões anteriormente colocadas fogem completamente ao escopo da nova lei, que deverá reter-se, exclusivamente, à definição de critérios que permitam traduzir os novos princípios constitucionais em normas de conduta para a Administração Pública e procedimentos para a elaboração dos planos e orçamentos.

Assim, exclusivamente no que diz respeito à elaboração dos planos e orçamentos, dentre os aspectos a serem regulamentados pela nova lei - e que foram objeto de preocupação ao longo deste trabalho - destacam-se os procedimentos para a compatibilização dos instrumentos de planejamento, a definição da estrutura do PPA, os critérios para a regionalização dos planos e orçamentos, os critérios para apresentação de emendas do Legislativo, a regulamentação de condições para funcionamento dos fundos e a redefinição das classificações das receitas e despesas orçamentárias (108).

Analogamente, a legislação complementar deverá enfrentar diversas questões relevantes acerca da execução do orçamento. Entre elas cabe citar os procedimentos para execução do orçamento na hipótese deste não ser aprovado antes do início do exercício financeiro, a definição de regras para a solicitação e abertura de créditos adicionais, sobretudo aqueles sem autorização legislativa, bem como o tratamento a ser dado aos restos a pagar e aos pedidos de empenho no final do exercício financeiro, entre outras questões.

Com relação à indexação do orçamento, que constitui uma das questões centrais para que se possa resgatar o papel do orçamento público no Brasil, parece-nos correto prever duas

(108) A redefinição das classificações de receitas e despesas orçamentárias, segundo a classificação funcional-programática, por grupo de despesa e categoria econômica, constitui um aspecto de grande importância para a ampliação do conteúdo econômico do orçamento público no Brasil. Neste sentido, ressalta-se, a título de exemplo, a necessidade de uma revisão do conceito de investimento, de maneira a aproximá-lo do conceito utilizado nas Contas Nacionais, como dos registros das despesas com transferências intragovernamentais, particularmente nos casos em que envolverem a concessão de subsídios.

alternativas possíveis de tratamento no âmbito da legislação complementar. A primeira alternativa poderia ser a definição de um índice de preços, já existente ou não, para a atualização das dotações orçamentárias segundo procedimentos pré-estabelecidos. Atualização esta que, a nosso juízo, deveria ter como limite máximo a cada mês a variação nominal das receitas orçamentárias.

Como uma segunda alternativa, a lei complementar poderia remeter para a LDO a prerrogativa para a definição dos procedimentos de indexação do orçamento. A nosso juízo esta tem a vantagem de manter o **princípio** de indexação explícito na lei complementar, sem contudo conferir um caráter de rigidez à estes procedimentos, que poderiam ser compatibilizados às diferentes conjunturas sem a necessidade de alteração da lei complementar.

Em suma, apesar de fundamental para a tradução dos novos princípios constitucionais em procedimentos e critérios para a elaboração dos planos e orçamentos, as dificuldades ainda existentes para que se possa resgatar o papel e significado do processo orçamentário brasileiro ultrapassam claramente os ganhos associados a um aprimoramento institucional do novo arcabouço legal. Neste sentido, se a ausência de legislação complementar pode hoje ser vista como um dos entraves existentes para o adequado funcionamento do novo sistema de planejamento e orçamento, esta seguramente não é suficiente para a superação dos problemas a serem enfrentados.

E. Conclusões

A discussão anterior procurou evidenciar que as medidas de reformulação do processo orçamentário brasileiro, subjacentes à Constituição Federal de 1988, de natureza exclusivamente institucionais, mostraram-se claramente insuficientes para resgatar o papel do orçamento público enquanto um instrumento de planejamento, controle e definição de prioridades para a Administração Pública Federal.

Não obstante sua relevância, os aspectos formais do sistema de planejamento e orçamento, tornam-se impotentes não só frente às práticas de gestão orçamentária, mas, sobretudo, frente ao contexto em que é realizada a atividade de planejamento e orçamentação.

Os ganhos associados ao novo processo orçamentário, notadamente no que diz respeito à ampliação dos poderes - mesmo que somente a nível formal - do Legislativo e ao aumento de transparência das contas do governo federal, são obscurecidos, do ponto de vista da elaboração do orçamento, pela existência de uma estrutura administrativa ainda excessivamente fragmentada e pela falta de critérios objetivos de avaliação e controle das ações públicas.

A inexistência de um sistema de avaliação de programas, que ultrapasse a dimensão contábil e financeira, compromete a utilização dos instrumentos de planejamento e orçamento - estruturados com base na classificação funcional programática -, ao relevar para segundo plano os critérios de eficiência econômica e social na alocação dos recursos públicos.

A precariedade dos procedimentos de avaliação de desempenho dos programas, no âmbito do órgão central de planejamento e orçamento, resulta na incapacidade do governo de estabelecer diretrizes e prioridades para a elaboração dos planos e orçamentos com base nos resultados obtidos, relevando, portanto, para primeiro plano os critérios políticos de alocação dos recursos. Ressalta-se, que não se pretende aqui desconsiderar a natureza intrinsecamente política da ação pública, mas simplesmente ressaltar seus limites frente à atual necessidade de reestruturação do padrão de intervenção estatal num contexto de elevada rigidez orçamentária, que, a nosso juízo, amplifica a necessidade de critérios de eficiência econômica e social como fator orientador para a alocação dos escassos recursos públicos.

Ademais, a constatação de que a ausência de instrumentos de avaliação de desempenho constitui, também, uma característica dos órgãos setoriais de planejamento e orçamento, estaria expressando que, não só a definição de prioridades gerais de governo, mas também a própria elaboração da lei orçamentária acaba sendo efetuada, fundamentalmente, com base nos interesses

específicos associados a cada órgão setorial.

Neste contexto, colocou-se a preocupação frente ao formalismo e excesso de detalhamento dos planos plurianuais de despesas, que - na ausência de instrumentos efetivos de controle e avaliação de despesas, associada ao tratamento setorializado conferido à gestão dos recursos federais - pouco poderão contribuir para a racionalização na utilização dos recursos públicos e elevação da eficiência do gasto.

A experiência recente parece indicar que estamos caminhando em sentido contrário ao verificado à nível dos principais países desenvolvidos, que ajustaram seus sistemas de planejamento ao contexto de crise fiscal verificado a partir de meados dos anos setenta. Estes países abandonaram as práticas incrementalistas do tipo *Planning Programming Budgeting System* e *Zero Base Budgeting*, mediante uma simplificação dos instrumentos de planejamento e fortalecimento das atividades de controle e avaliação de despesas. Pretendia-se não só de assegurar o aumento da eficiência do gasto num contexto de escassez de recursos, mas, fundamentalmente, compatibilizar a atividade de planejamento aos objetivos macroeconômicos pretendidos para a política fiscal.

Se o processo orçamentário brasileiro apresenta ainda graves deficiências associadas à elaboração dos planos e orçamentos anuais, as distorções verificadas entre a Lei aprovada pelo Legislativo e a execução orçamentária acentuam ainda mais a precariedade destes instrumentos para a Administração Pública Federal.

Na ausência de mecanismos de indexação do orçamento, a correspondência entre as dotações fixadas pelo Legislativo e as despesas realizadas pelo Executivo torna-se mais tênue quanto maior a distância entre a previsão de inflação considerada na lei orçamentária e a inflação observada ao longo do exercício financeiro. Este efeito é ainda agravado pela prática sempre recorrente de superestimação das receitas na fase de elaboração do orçamento. O que reforça a necessidade de uma política de administração do caixa por parte do Executivo, na tentativa de assegurar a correspondência entre as receitas e despesas ao longo da execução do

orçamento.

Neste contexto, a qualidade, eficiência e eficácia do gasto público é comprometida não só pela ausência de critérios objetivos de avaliação de desempenho na elaboração do orçamento como também pela ação discricionária do Executivo na sua execução. Em outros termos, a política de liberação de recursos - numa conjuntura de inflação elevada e na ausência de mecanismos de indexação do orçamento - torna-se o componente fundamental para a definição do valor real alocado a cargo de cada programa. Assim, a administração do caixa resulta não só na desfiguração da Lei Orçamentária como também pode alterar as já precárias prioridades de gasto avalizadas pelo Poder Legislativo.

Afora os efeitos sobre a correspondência entre o orçamento e sua execução, a flexibilidade conferida ao Executivo para a execução do orçamento acaba, ademais, por obscurecer grande parte das prerrogativas asseguradas pela Constituição Federal ao Legislativo. Vale dizer, os poderes à este conferidos para apresentação de emendas, definição de prioridades de gasto e para dispor de maneira geral sobre matéria orçamentária, tornam-se impotentes frente a uma sistemática de execução orçamentária que resulta em sua completa desfiguração.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O arranjo institucional resultante das reformas iniciadas em 1985 apresenta avanços importantes frente à sistemática anterior. A unificação do Orçamento Geral da União, o propósito de se integrar as atividades de planejamento e orçamento e a ampliação dos poderes do Legislativo para dispor sobre a matéria são manifestações inequívocas de um aprimoramento institucional do processo orçamentário brasileiro.

Contudo, este trabalho procurou demonstrar a partir da experiência do governo federal que as mudanças institucionais, apesar de necessárias, são insuficientes para resgatar o papel e significado do orçamento público no Brasil. Afora os entraves políticos - aqui não tratados - inerentes à ação pública em geral e particularmente intensificados na atual conjuntura de crise política e econômica por que passa o País, identificou-se duas ordens distintas de fatores que tem comprometido a plena vigência dos novos dispositivos constitucionais em matéria orçamentária: a forma de utilização dos novos instrumentos e o contexto em que é realizada a atividade de planejamento e orçamentação.

O aprimoramento institucional resultante da unificação dos orçamentos e da criação de novas peças orçamentárias - notadamente o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias - não foi acompanhado de uma redefinição mais ampla do processo orçamentário. Neste sentido, os novos instrumentos tornam-se inócuos frente às práticas orçamentárias ainda vigentes. Dentre elas cabe citar:

a) a atividade de planejamento não é acompanhada de uma discussão macroeconômica mais ampla e da conseqüente definição de metas e diretrizes que permitam compatibilizar o planejamento das despesas públicas e os objetivos gerais da política econômica;

b) na ausência de consenso entre os Poderes acerca das prioridades e objetivos da política

orçamentária, a LDO pouco tem contribuído para o aprimoramento do processo de elaboração do orçamento;

c) os Poderes Executivo e Legislativo não dispõe de instrumentos para avaliar os resultados da execução orçamentária. A avaliação é feita exclusivamente com base numa análise financeira do gasto. Neste sentido, a discussão de prioridades passa a ser feita na ausência de parâmetros mínimos sobre a eficiência e eficácia do gasto associado à cada programa ou atividade;

d) além da precariedade dos procedimentos de definição de prioridades, estas não são claramente traduzidas em termos de diretrizes para a elaboração da lei orçamentária;

e) o orçamento é elaborado a partir de uma previsão irrealista de receitas, o que resulta na aprovação de uma lei orçamentária incompatível com a capacidade de financiamento do setor público;

f) o descompasso entre receita e despesa orçamentária resulta nas recorrentes práticas de contingenciamento das dotações orçamentárias (proibição de empenho) por parte do Executivo. Explicita-se aqui, mais uma vez, a precariedade das prioridades orçamentárias, uma vez que o contingenciamento é feito a partir de cortes lineares de despesas segundo sua categoria econômica (notadamente custeio e investimento);

g) na impossibilidade de executar a totalidade das dotações aprovadas o Executivo passa também a administrar a execução do orçamento, a partir das disponibilidades de caixa da União;

h) na inexistência de mecanismos de indexação do orçamento e num contexto de elevadas taxas de inflação a política de administração do caixa passa a definir as prioridades orçamentárias. Vale dizer, o valor real da despesa a cargo de cada programa ou atividade passa a depender do cronograma de liberação determinado pelo Executivo;

Em suma a análise do processo orçamentário revela a impotência dos novos dispositivos constitucionais aos revezes colocados pelas práticas de elaboração e execução do orçamento. Vale dizer, as reformas implementadas a partir de 1985 restringiram-se aos aspectos formais do processo orçamentário. Importante salientar que, nesta perspectiva, a ausência da Lei Complementar, prevista no art. 195, parágrafo 9º da Constituição Federal de 1988, que deveria regulamentar os novos princípios constitucionais em matéria orçamentária deve ser vista apenas como mais um dos entraves à plena vigência dos novos dispositivos.

No que diz respeito ao contexto em que é realizada a atividade de planejamento dois aspectos foram destacados: 1) a persistência de um quadro de fragmentação institucional da Administração Pública Federal; e 2) a instabilidade econômica, notadamente a severa crise de financiamento do setor público.

Numa situação de crise econômica e de escassez de recursos públicos, a preocupação com os condicionantes de curto prazo naturalmente sobrepõe-se às questões de longo prazo e portanto à atividade de planejamento. Contudo, procurou-se demonstrar que a integração entre o plano e orçamento, mesmo nos períodos de estabilidade e crescimento econômico, não constitui uma característica da história da Administração Pública brasileira a partir de 1964 ⁽¹⁰⁹⁾, sobretudo no que diz respeito à participação do Poder Legislativo neste processo.

A fragmentação institucional da Administração Pública Federal, resultante da Reforma Administrativa de 1967, promoveu uma multiplicação dos centros de decisão que passaram a articular os diversos interesses públicos e privados e decidir sobre a alocação dos recursos públicos, em detrimento da participação do Poder Legislativo ou de uma unidade de comando.

As alterações do sistema de planejamento e orçamento não foram acompanhadas de uma reforma significativa da Administração Pública Federal, ainda excessivamente fragmentada. Em realidade, o que vem se observando é uma profunda desarticulação das entidades da

(109) Para uma discussão sobre a atividade de planejamento no período anterior ao Regime Militar, ver Daland (1969).

administração indireta, responsáveis pela gestão de diversas políticas setoriais, em função da crise de financiamento do setor público.

Neste contexto, a criação de novos instrumentos (formais) de planejamento - a despeito de qualquer avanço institucional que possam representar - é claramente insuficiente para que se possa resgatar a figura do planejamento na Administração Pública Federal.

Numa sociedade democrática, dificilmente haverá planejamento sem consenso político e estabilidade econômica. Vale dizer, a crise econômica e a escassez de recursos públicos comprometem profundamente a capacidade de definição e implementação de uma política de ação ou estratégias de governo. A crise não só obriga o governo a impor perdas, como torna os recursos públicos insuficientes para o atendimento de todos os interesses (públicos e privados) que asseguram sua sustentação política. Na ausência de consenso e prioridades não há plano ou orçamento que resista às pressões decorrentes da conjuntura econômica e política.

Em resumo, procurou-se evidenciar que a despeito dos avanços obtidos a nível institucional, o processo orçamentário do governo federal, de fato, ainda não logrou assumir a função de um instrumento de planejamento, controle, orientação e avaliação das ações a cargo da Administração Pública Federal.

A experiência recente de elaboração e execução do Orçamento Geral da União permite-nos, ademais, relativizar os poderes atribuídos ao Legislativo pela Constituição de 1988 para dispor sobre a matéria. Neste sentido, se no plano formal o Legislativo brasileiro possui uma participação no processo orçamentário mais intensa do que na maioria dos países desenvolvidos, a flexibilidade conferida ao Executivo para administrar as despesas e receitas orçamentárias coloca o Legislativo brasileiro numa posição claramente desprivilegiada, sobretudo quando comparado com países como os Estados Unidos.

A elaboração do orçamento corresponde apenas a uma das etapas do processo orçamentário, que só deveria concluir-se com a avaliação dos resultados obtidos após a execução

dos programas e atividades previstas na lei orçamentária. Neste sentido, uma maior visibilidade e participação do Poder Legislativo na elaboração da lei orçamentária não implica necessariamente uma maior transparência ou democratização do processo decisório e, muito menos, uma maior racionalização da utilização dos recursos públicos.

De fato, a discrepância entre o orçamento aprovado pelo Legislativo e as despesas realizadas pelo Executivo não só nos permite relativizar a noção de transparência associada ao novo processo orçamentário, como nos demonstra o reduzido papel reservado ao orçamento federal enquanto instrumento (político) de alocação dos recursos públicos e definição de prioridades e estratégias de ação do governo.

**ANEXO 1 - OS PROGRAMAS CONSTITUTIVOS DO ORÇAMENTO DAS OPERAÇÕES
OFICIAIS DE CRÉDITO**

Os programas constantes do Orçamento das Operações Oficiais de Crédito podem ser divididos em cinco grandes grupos a partir do tipo de financiamento concedido: 1) crédito rural; 2) crédito agroindustrial; 3) crédito às exportações; 4) refinanciamento de dívidas externas com aval da União; e 5) programas de desenvolvimento econômico a cargo do BNDES.

Crédito Rural

As linhas de crédito rural subdividem-se em cinco programas básicos: 1) Financiamento de Custeio Agropecuário; 2) Financiamento de Programas de Investimento Agropecuário; 3) Estoques Reguladores; 4) Financiamento da Comercialização de Produtos Agrícolas; e 5) Investimentos Agroindustriais.

O programa **Financiamento de Custeio Agropecuário** visa o aumento da produção de alimentos e de produtos exportáveis mediante o incentivo à produção com crédito subsidiado. Quanto ao custeio agrícola, as principais culturas beneficiadas pelo programa são: soja, milho, feijão, trigo, arroz (irrigado/sequeiro), cana-de-açúcar e algodão. O crédito ao custeio pecuário destina-se basicamente às atividades de avicultura, bovinocultura (carne e leite) e suinocultura. Deve-se ressaltar que a partir do exercício financeiro de 1989 os recursos deste programa passaram a ser destinados exclusivamente para os pequenos e mini produtores, conforme determinação da Lei N^o 97.193 de 06/12/88.

A atividade **Financiamento de Programas de Investimento Agropecuário** objetiva a canalização de recursos para aquisição de equipamentos, construção de silos, irrigação e incorporação de novas áreas. Esta atividade incorporou diversos programas pertencentes ao antigo Fundo Geral para Agricultura e Indústria (FUNAGRI) administrado, até 1987, pelo Banco Central do Brasil. Este programa é atualmente dividido em seis subatividades: 1) Programa Unificados Rurais; 2) Programa de Financiamento para Aquisição de Equipamentos de Irrigação

na Região de Cerrados (PROFIR); 3) Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP); 4) Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados (PRODECER II); 5) Plano Nacional de Desenvolvimento Rural (PNDR); e 6) Programa Nacional de Irrigação (PRONI). Deve-se ressaltar que a participação de recursos externos é de grande importância no financiamento deste programa.

O programa de **Financiamento para a Formação de Estoques Reguladores**, administrado pela Secretaria Especial de Abastecimento e Preços (SEAP) por intermédio do Banco do Brasil, objetiva assegurar a disponibilidade de produtos básicos no mercado em períodos de entressafra. Os principais produtos contemplados por este programa são o leite em pó, carne (importada e nacional) e óleo de manteiga.

O programa **Financiamento da Comercialização de Produtos Agrícolas** contempla quatro mecanismos básicos: 1) Aquisições do Governo Federal (AGF); 2) Empréstimos do Governo Federal (EGF); 3) Comercialização de Trigo e de Triticale; e 4) Comercialização de Café.

A atividade **Aquisições do Governo Federal**, administrada pela Companhia de Financiamento da Produção ⁽¹¹⁰⁾, consiste na compra de produtos agrícolas pelo governo tendo em vista a manutenção do preço mínimo de garantia por este estipulado no início da safra. Adquirindo os produtos em anos de safra abundante, para posterior revenda em anos de escassez, o governo, através do programa AGF, funciona como um mecanismo de equilíbrio entre oferta e procura entre diferentes safras, garantindo assim a manutenção do nível de renda dos produtores e amenizando a elevação dos preços nos períodos de escassez dos produtos. Os principais produtos contemplados pelo programa são: arroz, milho, feijão, soja e algodão.

Os **Empréstimos do Governo Federal**, também administrados pela CFP, constituem uma linha de crédito subsidiado de comercialização. Seu objetivo é garantir ao produtor a liquidez

(110) A Companhia de Financiamento da Produção conjuntamente com a Cibrazem e Cobal foram, com a reforma administrativa do Governo Collor, absorvidas pela recém criada Companhia Nacional de Abastecimento (CNA), vinculada ao Ministério da Economia Fazenda e Planejamento. Até então, estes órgãos estavam vinculados ao Ministério da Agricultura. Deve-se ressaltar que a criação da CNA fazia parte da estratégia do novo governo de transferir o controle do abastecimento para o Ministério da Economia Fazenda e Planejamento.

necessária no momento da colheita (quando tem que saldar o custeio) que viabilize a sustentação de uma posição em estoque até o período da entressafra. Este mecanismo possui dois objetivos, sustentar a rentabilidade dos produtores, assegurando-lhe o melhor momento para a comercialização de seu produto e reduzir a acentuada estacionalidade dos preços verificada no processo de comercialização de produtos agrícolas no Brasil.

Os beneficiários tradicionais da política EGF são os produtores e suas cooperativas. No entanto esta linha de crédito pode também ser estendida a indústria, beneficiadores e processadores, e exportadores de produtos agrícolas, desde que estes, comprovadamente, adquiram a produção pelo preço mínimo estipulado pelo governo. Este mecanismo de comercialização apresenta-se em duas modalidades; EGF com opção de venda (EGF/COV) e sem opção de venda (EGF/SOV). Na primeira, o mutuário tem a opção de liquidar o saldo devedor do EGF mediante a entrega do produto ao governo. Neste caso, a operação de EGF transforma-se numa operação de AGF (AGF indireto) no momento da liquidação do crédito. O EGF/SOV não é passível de liquidação mediante simples transferência da mercadoria, dispensando, portanto, uma classificação prévia da mercadoria, como é necessário numa operação de EGF/COV.

O objetivo do **programa trigo** é assegurar a existência permanente do produto e derivados no mercado. A comercialização interna e externa do produto é de exclusividade do governo, ficando a administração do programa a cargo do Departamento de Comercialização do Trigo do Banco do Brasil (CTRIN), responsável pela importação do cereal estrangeiro - destinado à complementação das necessidades de consumo interno - e pela estocagem e distribuição do produto ao parque moageiro nacional. Até 1984, este programa, implementado no início da década de setenta, contemplava subsídios aos produtores e consumidores, mediante a aquisição do produto a preço superior ao verificado no mercado internacional para posterior revenda a um preço final inferior ao custo do produto e de aquisição no mercado interno.

O **programa de financiamento da comercialização de café**, objetiva, a partir da compra dos excedentes no mercado interno, garantir a manutenção de estoques em condições satisfatórias

de armazenagem até sua comercialização. Até a safra de 1986/87, as receitas e despesas decorrentes da comercialização do produto eram computadas junto ao antigo Fundo de Defesa dos Produtos de Exportação (FDPE), do Banco Central do Brasil. A partir de então o programa passou a integrar o Orçamento das Operações de Crédito, ficando a responsabilidade pela comercialização do produto à cargo do Instituto Brasileiro do Café (IBC) ⁽¹¹¹⁾.

Crédito agroindustrial

As políticas de crédito agroindustrial são divididas em dois programas básicos. O programa de **Financiamento de Investimentos Agroindustrial** e o **Financiamento da Comercialização de Açúcar para Exportação**. O primeiro subdivide-se em dois outros programas, o Plano Nacional de Desenvolvimento Agroindustrial (PNDA) e o Programa Unificados Rurais.

O **Plano Nacional de Desenvolvimento Agroindustrial** consiste numa linha de repasse de crédito do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), tendo em vista a modernização e desenvolvimento do setor agroindustrial. Coordenado pela Departamento do Tesouro Nacional do Ministério da Economia, este programa objetiva canalizar recursos para investimentos relacionados à implantação, ampliação, reforma e realocização de projetos agroindustriais. Os financiamentos concedidos por esta linha de repasse de recursos externos tem prazos de até doze anos com três de carência, e os reembolsos são efetuados em prestações semestrais.

Assim como o programa de Financiamento de Investimento Agropecuário, o **Programa Unificados Rurais** incorpora uma série de atividades anteriormente contempladas pelo FUNAGRI⁽¹¹²⁾. O objetivo do programa é incentivar e acelerar o processo de industrialização de produtos de origem vegetal e animal mediante a concessão de crédito subsidiado. Em 1990 foram alocados recursos desta linha de financiamento para o PROALCOOL.

(111) Extinto em 16/03/90 com o Plano Brasil Novo.

(112) São os seguintes os programas anteriormente contemplados pelo FUNAGRI incorporados pelo Programa Unificados Rurais a partir de 1988: FUNDECE; PNRI-PAGRI; COREX/PAGRI; PROCAL-INDUSTRIAL; FNRI-PRODAGRI; FNRI-PRONAGRI; PRONAZEM-INDUSTRIAL.

O programa **Financiamento da Comercialização de Açúcar para Exportação**, até então administrado pelo Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) ⁽¹¹³⁾, tem por objetivo garantir a aquisição e manutenção (inclusive encargos financeiros e recursos para equalização) dos estoques governamentais de açúcar para exportação, o fornecimento de matéria-prima para as refinarias autônomas produtoras de açúcar, e incentivos para o setor exportador de balas e similares. Até 1987, esta atividade integrava o Programa de Apoio ao Setor Sucro-Alcooleiro (PROASAL), administrado pelo Banco Central do Brasil.

Crédito à exportação

As linhas de crédito às exportações constantes do O2C são concedidas no âmbito do programa **Financiamento das Exportações (FINEX)** - denominado PROEX a partir de 1990. Até 1987, este programa constituía um fundo de financiamento sob gestão do Banco Central do Brasil, e administrado pela Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX). O FINEX conta com duas linhas de financiamento. A primeira, regulamentada pela Resolução BACEN N^o 509 de 24/01/79, objetiva a destinação de recursos para a equalização de taxas de financiamentos concedidos aos exportadores brasileiros e importadores estrangeiros de produtos nacionais. O subsídio concedido pelo programa FINEX equivale ao diferencial de taxa entre o custo de financiamento obtido no exterior (aproximadamente 11% a.a.) e o cobrado no País pela CACEX (7,5%). A segunda linha de financiamento, regulamentada pela Resolução BACEN N^o 950 de 21/08/84, tem por objetivo a concessão de crédito subsidiado aos produtores brasileiros de manufaturados de exportação. O prazo de financiamento é de no máximo um ano à taxa de 7,5% a.a.

Refinanciamento de Dívidas Externas com Aval da União

O programa de Refinanciamento de Dívidas Externas com Aval da União, administrado pelo Departamento do Tesouro Nacional, constituía, até 1989, o principal instrumento do

(113) Extinto pelo Plano Brasil Novo em 16/03/90.

processo de rolagem interna das dívidas externas de entidades públicas inadimplentes (administração direta e indireta das três esferas). O refinanciamento era garantido pelo Tesouro Nacional, através do Banco do Brasil, mediante a concessão de um empréstimo-ponte (Avisos MF-30 e sucedâneos) até o valor da dívida externa vincenda no ano.

Este mecanismo de refinanciamento decorre da sistemática adotada no processo de renegociação da dívida externa, que mantém inalterados os contratos individuais. Vale dizer, a renegociação da dívida externa sob a ótica do Balanço de Pagamentos não afeta os contratos originais à nível do tomador final. Destarte, o Tesouro Nacional é todo ano solicitado à saldar os avais anteriormente concedidos às entidades públicas inadimplentes.

O percentual das dívidas externas vincendas contemplado pelos empréstimos-ponte era estabelecido em lei, para cada exercício financeiro. De 1982 a 1988 a União refinanciou 100% das dívidas das empresas estatais federais inadimplentes e grande parte das dívidas estaduais e municipais. Em 1989, o percentual médio de rolagem da dívida vincenda das esferas subnacionais foi de 92%.

A partir de 1991 o governo federal deixou de conceder empréstimos com base nos Avisos MF. O principal do estoque de dívida dos governos estaduais e municipais junto ao Tesouro Nacional foi refinanciado, com base na Lei No 7.976 de 27/12/89 (a chamada "Lei do MF - longo"), por um prazo de vinte anos, com carência até 31/12/94. Atualmente este programa constitui uma fonte de recursos para o Tesouro Nacional, já que novos empréstimos não estão sendo concedidos e o Tesouro tem recebido o pagamento dos juros referentes ao estoque de dívida refinanciado com base na Lei No 7.976.

Programas de Desenvolvimento Econômico à Cargo do BNDES

Este programa foi incorporado ao Orçamento de Crédito em 1989 tendo em vista o

cumprimento do art.239 da Constituição Federal, que determina a destinação de pelo menos quarenta por cento da arrecadação do PIS/PASEP ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico, através do BNDES, com critérios de remuneração que lhes preservem o valor.

Em 1990, com a criação do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste, Fundo Constitucional de Financiamento do Norte e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste, também previstos na Constituição Federal, os recursos do PIS-PASEP deixaram de ser transferidos ao orçamento de crédito e passou a ser administrado pelos referidos fundos para a realização de programas de desenvolvimento econômico nas respectivas regiões.

ANEXO 2 - O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO AMERICANO

A estrutura institucional da decisão orçamentária americana está baseada em dois órgãos principais, que, **tecnicamente**, são responsáveis pela elaboração do orçamento (114). No Congresso Nacional, o *Congressional Budget Office* (CBO) e no Executivo, o *Office of Management and Budget* (OMB).

O CBO, criado em 1974, é o principal órgão responsável pela apreciação da proposta orçamentária do Executivo. Composto por um *staff* altamente qualificado, o diretor do CBO é escolhido conjuntamente pelo Presidente da Câmara dos Deputados (*Speaker of the House of the Representatives*) e do Senado, com um mandato de dois anos. As atribuições do CBO não estão restritas à apreciação da proposta orçamentária. Este órgão é também responsável pela elaboração de projeções plurianuais e avaliação dos programas em execução.

No âmbito do Poder Executivo, o OMB, diretamente subordinado à Presidência da República, é o principal órgão responsável pela elaboração da proposta orçamentária. Este órgão é dirigido por dois diretores, ambos escolhidos pelo próprio Presidente, com aprovação do Senado, sendo um deles um Deputado.

A elaboração da proposta orçamentária nos EUA envolve diretamente mais dois órgãos do Executivo Federal. O Tesouro, responsável pela política tributária e projeções de receitas, e o *Council of Economic Advisers* (115), que, conjuntamente com o Tesouro e o OMB são responsáveis pela definição das linhas gerais de política fiscal e pela elaboração do cenário macroeconômico que deverá referenciar a elaboração do orçamento. A decisão final acerca do orçamento encaminhado ao Legislativo é de responsabilidade do Presidente da República.

No que diz respeito aos planos plurianuais, o governo federal faz projeções econômicas e estimativas orçamentárias plurianuais, mas não existe nenhum plano econômico plurianual de caráter formal. Legalmente, nenhum objetivo de médio prazo é estabelecido para os agregados

(114) Evidentemente, exclui-se aqui os fatores de ordem política associados a qualquer processo orçamentário. Pretende-se tão-somente apontar os espaços institucionais de discussão do orçamento.

(115) Composto por três membros escolhidos pelo Presidente da República.

orçamentários, à exceção do déficit orçamentário.

Em 1985 o Congresso aprovou a *Gramm-Rudman-Hollings Act (Balanced Budget and Deficit Reduction Act)* que especificava metas para o déficit no período 87/91, determinando a redução do déficit no último ano. Se as metas não forem atingidas em determinado ano a *Gramm-Rudman-Hollings* prevê que automaticamente devam ser acionados dispositivos de redução das despesas para assegurar o cumprimento das metas.

A nível mais agregado de categoria de programação, o OMB prepara para o Executivo uma projeção plurianual detalhada das despesas federais, incluindo os fundos extra-orçamentários e as receitas. Estas projeções não tem força de lei, não sendo portanto apreciadas pelo Presidente ou pelo Congresso. Tem apenas um carácter informativo. As projeções incluem não apenas as políticas em execução como também os serviços.

São realizados dois tipos de projeções, uma levando em consideração somente os programas e serviços em execução e outra contemplando também as recomendações do Presidente. A diferença entre as duas permite medir o custo das novas iniciativas propostas. As projeções são feitas a preços correntes e fundamentadas em hipóteses macroeconômicas incorporadas no *Annual Report of the President*, que é elaborado conjuntamente com o orçamento do Executivo. As projeções cobrem um período de três anos. As projeções do OMB são revistas pelo menos duas vezes por ano e abrangem aproximadamente 1.100 itens de despesa e centenas de fontes de receita.

Em adição ao orçamento do Presidente, o Congresso através do CBO também faz estimativas a partir das projeções do Executivo, ajustando-as contudo à sua expectativa de inflação e de comportamento da economia, de maneira a torná-la mais realista.

O processo de elaboração do orçamento tem duas etapas principais, a formulação e envio do orçamento do Executivo para o legislativo e a atuação do Congresso.

Quanto à primeira, o conteúdo e forma da proposta orçamentária do executivo não é definido em lei, refletindo portanto muito da natureza dos projetos e o estilo de cada administração.

O processo orçamentário americano geralmente tem início na primavera, oito meses antes de ser submetido ao congresso e 18 meses antes do início do ano fiscal, que vai de 1^o de outubro a 30 de setembro. O ponto de partida para a análise e definição das metas iniciais para os órgãos setoriais de orçamento é geralmente o segundo ano do Plano Orçamentário de 3 anos. O processo inicia-se quando os programas são avaliados pelo OMB e as linhas de política são identificadas. Usando as informações sobre os programas enviadas pelos órgãos setoriais e as projeções de receitas elaboradas pelo Departamento do Tesouro, o OMB prepara projeções orçamentárias para os próximos cinco anos. Estas, conjuntamente com previsões sobre o comportamento da economia (preparada pelo *Council of Economic Adviser*, OMB e Tesouro), são apresentadas para o Presidente para sua apreciação, a partir das quais as projeções sobre o próximo orçamento são baseadas.

Durante o verão o Presidente estabelece as diretrizes gerais para a política fiscal e para o orçamento, que constituem basicamente direcionamentos políticos e planejamento de limites de despesas para o ano fiscal que terá início em 15 meses e para os quatro próximos anos. Estas diretrizes devem ser observadas pelos órgãos de despesa na elaboração de suas necessidades orçamentárias.

O orçamento do Presidente é submetido ao Congresso 9 meses antes do início do exercício fiscal. Inclui projeções baseadas nas políticas em execução bem como nas políticas propostas pelo Presidente.

Quanto ao processo legislativo, este é complexo e fragmentado. O trabalho do Congresso tem início quando o Presidente encaminha ao Congresso suas estimativas orçamentárias (na primeira segunda depois de 3 de janeiro). De acordo com o *Congressional Budget Act* de 1974, o Congresso deve primeiro apreciar os totais propostos pelo Executivo para depois discutir os

diversos programas, esta primeira etapa é concluída em 15 de abril, mediante a aprovação de uma resolução do Congresso. Esta resolução também estabelece critérios e prazos para tramitação da proposta orçamentária nas diversas subcomissões.

O CBO também publica, logo após o encaminhamento do orçamento do Presidente, projeções plurianuais de despesas, receitas e para o déficit, conjuntamente com o detalhamento de uma série de hipóteses acerca do comportamento da economia que nortearam a elaboração das projeções. Estas são similares à projeção do executivo para os programas em execução, contudo não estão expressas a valores correntes e as hipóteses geralmente diferem das adotadas pelo Executivo. Os Comitês de Orçamento, bem como o Congresso como um todo, podem valer-se tanto das projeções do Executivo como da CBO, como de outras complementares.

Um dos traços mais marcantes do processo orçamentário americano diz respeito ao importante papel desempenhado pelo Poder Legislativo. O controle exercido pelo Congresso Americano no campo das finanças públicas - onde, seguramente neste país, o orçamento é sua principal expressão - ultrapassa os limites da discussão da proposta orçamentária, abrangendo um rigoroso controle sobre sua execução e amplos poderes para a definição das diretrizes e metas a serem utilizadas na elaboração da proposta orçamentária.

Para tanto, o processo legislativo geralmente inclui dois procedimentos o *authorisation process* e um processo (separado) anual chamado de *appropriation process*. O primeiro é feito mediante legislação orgânica, apreciado nas duas casas, e tem por objetivo a criação de agências ou programas autorizados a exercer determinada função. Com raras exceções - quando então os volumes são expressivos - o processo de autorização não confere autorização para se incorrer despesas ou criar obrigações. Os programas são geralmente autorizados por vários anos ou por período indeterminado em alguns casos. Há casos em que os programas devem ser autorizados anualmente, o que é uma maneira do Legislativo exercer controle sobre os novos programas e os já em execução (116).

(116) Entre os programas que necessitam de autorização anual cabe citar energia nuclear, exploração espacial, defesa, assuntos exteriores e alguns programas de construção.

A Apropriação é a lei que permite às agências federais incorrerem em obrigações e utilizar fundos para objetivos especificados. Em alguns casos, como Seguridade Social e Federal *Highway Trust Fund*, as apropriações são permanentes, o que permite a realização da despesa mediante apenas a autorização. As apropriações são revistas nos 13 subcomitês, que enviam sugestões de limites para apreciação nas duas casas.

ANEXO 3 - O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NOS PRINCIPAIS PAÍSES DA OCDE

Os quadros resumos apresentados a seguir identificam as etapas e eventos mais importantes do processo orçamentário da Alemanha, Itália, Inglaterra, França e Japão.

O objetivo aqui é eminentemente informativo. Vale dizer, não pretendemos extrair conclusões ou lições para a experiência brasileira a partir da mera identificação das principais etapas do processo orçamentário destes países, o que exigiria um esforço (analítico e de pesquisa) muito superior ao pretendido para este trabalho.

Os quadros abaixo foram elaborados a partir de informações constantes do Relatório da OCDE, "The Control and Management of Government Expenditure", de 1987. Neste sentido, qualquer alteração verificada a partir desta data não estará contemplada.

QUADRO 1 - ALEMANHA

Ano Fiscal: de 01 de janeiro a 31 de dezembro

Principais Etapas e Eventos do Processo Orçamentário

a) Dezembro - O Ministério das Finanças (MF) fornece instruções detalhadas para os demais Ministérios para a elaboração do orçamento. Estas informações são acompanhadas das propostas de ajustamento previstas no Plano Financeiro de Médio Prazo;

b) Fevereiro/Março - Os Ministérios submetem suas solicitações para o orçamento do próximo ano e dos 3 anos seguintes ao MF;

c) Fevereiro/Junho - O MF discute os orçamentos setoriais junto a cada Ministério. As discussões abrangem todos os níveis hierárquicos, desde técnicos até os Ministros;

d) Junho/Julho - O Gabinete toma sua decisão final acerca do orçamento para o próximo exercício e do Plano Financeiro de Médio Prazo;

e) Agosto - O orçamento anual e o plano financeiro são submetidos ao parlamento.

f) Setembro - O MF encaminha o orçamento ao Parlamento no início da primeira leitura parlamentar (parliamentary reading);

g) Novembro/Dezembro - Leitura final do orçamento e aprovação no Parlamento.

h) Dezembro - Assinatura e publicação do orçamento pelo Presidente

QUADRO 2 - FRANÇA

Ano fiscal: de 01 de janeiro a 31 de dezembro

Principais Etapas e Eventos do Processo Orçamentário:

a) Janeiro/Fevereiro - A Diretoria de Orçamento prepara as estimativas orçamentárias com base em hipóteses econômicas atualizadas;

b) Janeiro/Março - O Ministro da Economia Fazenda e Privatização (MEFP), o Ministro de Orçamento e o Primeiro Ministro discutem e decidem as orientações agregadas da política orçamentária. Estas orientações são encaminhadas para todos os Ministérios conjuntamente com as instruções para a elaboração dos orçamentos;

c) Abril/Junho - A Diretoria de Orçamento discute as propostas de cada Ministério. Neste momento são consideradas as possibilidades de financiamento de novas iniciativas em cada Ministério. O Primeiro Ministro encaminha os limites de despesas de cada Ministério;

d) Julho - A Diretoria de Orçamento se reúne com os Ministros para discutir a implementação dos limites de despesas e a composição dos gastos;

e) Agosto/Setembro - Decisões finais sobre a elaboração do orçamento e a política tributária para o próximo ano;

f) Outubro (primeira terça-feira) - O orçamento é enviado ao Legislativo (Assemblée Nationale).

QUADRO 3 - INGLATERRA

Ano fiscal: de 01 de abril (ano t) a 31 de março (ano t+1)

Principais Etapas e Eventos do Processo Orçamentário:

a) Abril/Maio - Os Ministros iniciam a preparação do relatório sobre despesas públicas, um documento interno contendo as diretrizes básicas para a elaboração dos orçamentos para os próximos três exercícios financeiros. São também apresentadas as mudanças de prioridades a cargo de cada Ministério;

b) Julho - O Gabinete analisa as despesas orçamentárias consolidadas propostas pelo Secretário Chefe do Tesouro. Isto feito o Secretário do Tesouro encaminha uma proposta consolidada para cada Ministério;

c) Julho/Setembro - Efetuam-se as negociações entre o Tesouro e os Ministérios;

d) Outubro/Novembro - O Governo prepara a publicação de um relatório (Autumn Statement) com os totais de despesas para as principais rubricas orçamentárias para os próximos três exercícios financeiros;

e) Dezembro - Cada Departamento submete ao Tesouro um plano detalhado de despesa para o exercício financeiro subsequente. Esta proposta orçamentária para o ano seguinte deve ser elaborada com base nas diretrizes estabelecidas no Autumn Statement;

f) Janeiro/fevereiro - Discussão da proposta de cada Departamento junto ao Tesouro;

g) Março - Budget Day, o plano de despesas para os próximos três anos é encaminhado ao Parlamento conjuntamente com o orçamento para o ano seguinte e as alterações na legislação tributária propostas pelo Executivo. Somente as duas últimas são votadas pelo Parlamento;

h) Julho - Prazo final para a aprovação das medidas tributárias (Finance Act) e do detalhamento de despesas (Appropriation Act) no Legislativo.

QUADRO 4 - ITÁLIA

Ano fiscal: de 01 de janeiro a 31 de dezembro

Principais Etapas e Eventos do Processo Orçamentário:

a) Fevereiro - O Tesouro publica as diretrizes técnicas para a elaboração do orçamento anual e plurianual (geralmente de 3 anos);

b) Abril/Maio - Os Ministros submetem suas solicitações ao Tesouro, que inicia um processo de negociação junto a cada Ministério. A primeira tarefa realizada pelo Tesouro é a análise consolidada do orçamento, de maneira a averiguar sua consistência com os objetivos gerais da política econômica;

c) Julho - O Tesouro e o Ministro do Planejamento Econômico submetem as diretrizes gerais para a elaboração do orçamento anual e plurianual ao Comitê de Economia e Planejamento (CIPE). As diretrizes também são encaminhadas para uma Comissão Inter-regional (órgão consultivo composto pelos presidentes de cada Região da Itália) para sua apreciação;

d) Até 15 de setembro - O CIPE analisa e aprova as diretrizes do orçamento anual e plurianual, conjuntamente com a estratégia orçamentária global do governo.

e) Setembro - Os orçamentos anual e plurianual são aprovados pelo Gabinete e enviados ao Legislativo.

f) Outubro/Dezembro - discussão e aprovação dos orçamentos anual e plurianual no Parlamento.

CIPE: Comissão composta pelos principais Ministros e presidida pelo Primeiro Ministro.

QUADRO 5 - JAPÃO

Ano fiscal: de 01 Abril a 31 de março

Principais Etapas e Eventos do Processo Orçamentário:

a) Abril/Maio - Os Ministérios e Agências iniciam a preparação dos relatórios do orçamento para o próximo ano;

b) Junho/Julho - O Gabinete discute e aprova as diretrizes de política, elaboradas pelo Ministro das Finanças (MF), para o orçamento do próximo ano;

c) Agosto - Os Ministros submetem suas projeções de receita, despesa, e requisições de recursos para o MF. As requisições para o Fiscal Investment and Loan Program (FILP) também são enviadas para o MF;

d) Setembro/Dezembro - O MF discute as propostas orçamentárias de cada Ministério, inclusive o FILP. As negociações junto aos Ministérios obedece uma seqüência hierárquica, chegando até o nível de Ministros quando necessário;

e) Dezembro - O Gabinete toma decisões sobre as estimativas do orçamento (inclusive o FILP), compatibilizando-as com as projeções macroeconômicas para o próximo exercício;

f) Janeiro - O Gabinete submete o orçamento ao Parlamento (Diet). O MF encaminha o orçamento para as duas Casas do Poder Legislativo;

g) Março - O Parlamento discute e aprova o orçamento.

ANEXO 4 - EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA EM 1990 E 1991 - TABELAS SELECIONADAS

ENCUADRO DE RECEITAS CORRENTES - 1990
FLUXO ACUMULADO

TABELA 1

CR. MILHOES

TÍTULOS	RECEITAS												
	PREVISÃO MCM	JANERO	FEBRERO	MARCO	ABRIL	MADO	JUHO	ULHO	AGOStO	SETEMBRO	OUTUBRO	NOVEMBRO	DEZEMBRO
RECEITAS CORRENTES	820.404,75	85.037,67	188.819,69	357.075,98	630.817,76	1.241.438,21	1.388.869,22	1.769.200,14	2.101.828,43	2.771.285,37	3.180.395,01	3.665.042,17	5.951.831,40
Receita Tributária	315.940,46	48.088,36	123.495,86	233.647,19	428.828,14	923.110,95	894.811,28	1.223.903,68	1.437.723,11	1.695.043,45	1.902.064,32	2.210.045,33	2.576.791,65
Receita de Contribuição	468.978,07	13.096,97	41.657,25	88.579,02	191.808,81	294.997,75	363.121,15	460.949,88	603.868,40	1.067.230,54	1.200.071,22	1.361.828,25	2.650.478,17
Receita Patrimonial	121.84,88	127,98	168,95	284,58	488,80	885,96	5.189,26	5.992,65	7.828,15	11,25	12,37	8.863,79	9.970,79
Receita Agropecuária	18,88	0,04	0,80	1,11	3,76	3,93	8,60	11,00	11,25	12,37	16,71	22,50	29,04
Receita Industrial	2.051,75	5,44	5,74	60,88	35,88	1.97,83	209,54	370,38	381,50	456,04	489,45	721,08	800,51
Receita de Serviços	8.023,19	470,35	1.219,28	2.322,98	3.576,45	6.993,18	8.049,57	13.857,87	20.116,98	24.216,50	28.624,81	37.728,42	49.698,37
Transferências Correntes	2.215,86	14,20	39,84	94,69	246,59	380,98	295,98	4.390,98	4.808,55	5.292,95	5.408,62	6.057,19	14.428,75
Outras Receitas Correntes	10.531,57	1.267,48	2.013,85	4.103,58	7.333,09	15.898,74	17.113,15	22.821,24	27.168,30	30.893,53	35.19,26	40.922,54	47.888,02
RECEITA DE CAPITAL	2.243.381,07	395.788,41	743.283,49	958.880,41	989.245,32	1.100.387,59	1.458.593,13	2.448.884,15	2.634.163,91	2.885.774,80	3.214.817,72	3.453.837,24	18.097.890,30
Operações de Crédito	2.089.767,20	313.781,50	568.227,15	689.275,21	689.631,84	630.443,98	695.312,97	853.928,23	878.620,24	891.669,53	892.041,83	898.139,83	13.080.876,18
Amortização de Bens	94.830,45	6,49	7,33	11,07	23,00	36,00	145,33	314,11	499,79	522,34	1.626,54	2.432,40	4.828,39
Transferências de Empréstimos		35,28	75,60	147,34	29.888,34	30.699,78	51.315,45	101.471,98	123.971,95	123.994,87	202.283,21	202.869,60	2.229.49
Transferências de Capital			19,84	64,89	65,83	90,72	102,30	211,87	209,79	730,87	1.051,70	1.818,82	2.229,49
Outras Receitas de Capital	49.113,42	81.933,22	174.983,48	289.981,90	279.272,22	378.277,51	711.717,07	1.482.239,95	1.631.056,13	1.849.227,79	2.117.814,64	2.348.676,90	2.708.053,88
TOTAL	3.063.785,82	480.784,07	912.073,18	1.315.956,38	1.629.063,08	2.341.825,81	2.847.462,34	4.217.884,29	4.735.992,34	5.667.060,17	6.398.212,73	7.119.479,42	21.668.721,71

FNJNE SIAFI - SECOMSIN

TABELA 11
 EXECUÇÃO DA RECEITA ORÇAMENTARIA - 1990
 FUNDO MENSAL

TÍTULOS	RECEITAS												
	PREVISÃO MENSAL	JANEIRO	FEBREIRO	MARÇO	ABRIL	MAYO	JUNHO	JULHO	AGOSTO	SETEMBRO	OUTUBRO	NOVEMBRO	DEZEMBRO
RECEITAS CORRENTES	820.404,75	85.037,87	103.782,02	188.250,73	473.241,78	411.120,45	147.431,30	380.350,82	352.829,30	659.435,84	409.129,64	485.247,16	1.596.159,22
Recursos Tributários	315.640,46	48.090,35	75.429,31	253.647,18	373.181,95	298.281,81	71.700,31	228.392,42	214.816,43	197.320,34	267.020,87	307.881,02	340.716,55
Recursos de Contribuintes	468.978,97	15.095,97	26.791,27	98.579,02	95.227,80	102.790,84	68.523,49	133.226,85	107.606,49	453.272,05	132.640,88	161.187,03	1.489.250,92
Recursos Patrimoniais	12.144,98	127,88	60,58	264,58	221,36	490,03	4.283,30	723,38	1.733,50	554,05	431,42	252,17	1.106,82
Recursos Agropecuários	18,88	0,04	0,77	1,11	2,85	0,17	4,87	2,39	0,28	1,09	4,34	5,08	6,24
Recursos Industriais	2.051,75	5,44	0,30	60,88	624,971	181,26	3,21	169,78	11,18	74,55	1,341	251,02	79,44
Recursos de Serviços	9.023,19	470,21	749,07	2.382,98	1.253,49	2.816,72	1.656,41	7.908,30	4.159,11	4.098,51	4.405,31	9.109,81	11.957,98
Transferências Correntes	2.215,66	14,20	24,74	94,69	151,90	143,80	5,80	4.187,41	31,216	387,40	11,587	11,587	10.975,51
Outras Receitas Correntes	10.338,57	1.267,48	745,98	4.105,58	3.227,52	6.525,65	1.254,61	5.708,09	4.285,14	3.728,95	4.297,93	5.641,08	6.895,66
RECEITA DE CAPITAL	2.243.391,07	395.768,41	347.997,08	958.880,41	40.844,91	101.022,88	358.225,53	990.071,02	185.892,77	231.610,89	349.082,92	239.018,33	12.644.053,04
Operações de Crédito	2.099.767,20	313.781,50	254.445,85	698.275,21	356,63	811,74	4.883,39	158.813,28	24.104,01	13.882,29	342,10	6.098,30	12.191.738,22
Amortização de Empréstimos	94.500,45	6,49	0,84	11,07	11,93	13,01	109,33	188,78	185,69	22,55	1.064,80	805,88	2.289,98
Transferências de Capital	49.113,42	35,20	40,84	147,34	29.729,00	173,44	21.255,89	50.198,53	21.065,87	218,31	79.688,94	386,39	90.282,98
Outras Receitas de Capital	81.933,22	81.933,22	92.990,26	259.381,90	10.365,43	100.000,19	11,56	169,57	87,93	431,06	350,80	670,91	670,91
TOTAL	3.063.795,82	480.794,08	451.779,10	1.315.956,39	513.206,70	512.142,73	505.656,84	1.376.421,84	538.728,08	891.046,73	758.212,56	724.265,49	14.590.242,24

FONTE: SIAFI - SECONJSTIN

TABELA 1.2

EXECUCAO DA RECEITA ORCAMENTARIA - 1990
FLUXO MENSAL

US\$ MILHOES

TITULOS	RECEITAS												
	PREVISAO INICIAL	JANERO	FEVEREIRO	MARCO	ABRIL	MAIO	JUNHO	JULHO	AGOSTO	SETEMBRO	OUTUBRO	NOVEMBRO	DEZEMBRO
RECEITAS CORRENTES	83.889,76	3.858,60	3.588,56	3.588,09	8.101,66	8.453,02	2.122,58	4.846,67	3.753,47	6.761,92	3.820,02	3.655,54	12.201,55
Receta Tributaria	32.190,80	2.852,90	2.606,04	4.834,41	6.388,69	4.850,49	1.032,27	2.010,47	2.420,69	1.993,12	2.362,63	2.320,13	2.372,25
Receta de Contribucao	47.829,17	893,84	925,87	1.840,76	1.630,25	1.613,43	986,54	1.697,78	1.214,28	4.679,47	1.175,39	1.214,05	9.833,80
Receta Patrimonial	1.238,62	7,59	2,09	5,04	3,79	6,28	61,67	9,22	19,58	5,60	3,82	1,90	7,16
Receta Agropecuaria	1,03		0,03	0,02	0,05	0,00	0,07	0,03	0,00	0,01	0,04	0,05	0,04
Receta Industrial	209,25	0,32	0,01	1,16	(0,43)	2,53	0,05	2,16	0,13	0,75	0,12	1,90	0,51
Receta de Servicos	920,24	27,90	25,99	44,27	21,46	44,21	23,85	100,78	46,93	41,41	36,98	68,63	77,35
Transferencias Correntes	225,99	0,64	0,85	1,80	2,60	2,26	0,08	53,49	3,52	3,91	1,02	4,89	67,12
Outras Receitas Correntes	1.053,67	75,20	25,78	78,25	55,25	133,82	18,06	72,74	48,35	37,65	38,03	44,00	43,31
RECEITA DE CAPITAL	226.793,35	23.479,69	12.008,02	16.275,67	692,74	1.565,66	5.157,40	12.616,76	2.093,23	2.339,48	3.088,37	1.800,62	81.793,00
Operacoes de Credito	214.146,75	18.616,23	6.793,29	13.137,30	6,11	12,74	70,10	2.021,26	272,00	136,07	3,93	45,94	78.067,01
Alienacao de Bens		0,36	0,03	0,21	0,20	0,20	1,57	2,15	2,10	0,23	9,77	8,07	15,50
Amortizacao de Empréstimos	9.637,72	2,09	1,40	2,81	509,12	2,72	306,02	639,16	247,19	2,16	696,25	2,91	583,71
Transferencias de Capital			0,69	1,24	0,03	0,38	0,17	1,40	0,69	4,35	2,64	4,27	3,95
Outras Receitas de Capital	5.008,88	4.860,99	3.213,62	5.134,31	177,28	1.569,62	4.779,53	9.952,81	1.570,95	2.194,64	2.376,49	1.741,43	2.322,62
TOTAL	312.463,11	27.338,29	15.596,58	25.081,59	8.794,40	8.038,69	7.279,98	17.463,45	5.846,70	9.101,40	6.706,39	5.456,17	93.994,54

Fonte: SIAB - SECONSTIN
 Valores deflacionados pelo IGP - DI - DI

TABELA 13
 EXECUÇÃO DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA - 1990
 RÚND ACUMULADO

TÍTULOS	RECEITAS												
	PRENSÃO NCM/A	JANEIRO	FEVEREIRO	MARÇO	ABRIL	MAIO	JUNHO	JULHO	AUGUSTO	SETEMBRO	OUTUBRO	NOVEMBRO	DEZEMBRO
RECEITAS CORRENTES	83.066,76	3.856,60	7.445,16	11.033,25	19.134,91	25.556,93	27.710,51	32.557,18	38.310,55	43.072,57	46.692,59	50.346,14	62.546,69
Receita Tributária	32.190,89	2.852,90	5.458,94	10.293,35	16.662,04	21.328,53	22.364,80	25.275,28	27.895,97	29.696,06	32.091,72	34.371,65	38.744,10
Receita de Contribuição	47.829,17	893,94	1.619,71	3.660,47	5.290,72	6.904,15	7.690,69	9.588,46	10.802,74	15.482,21	16.657,60	17.671,66	27.505,46
Receita Patrimonial	1.238,62	7,59	9,69	14,73	18,52	23,80	69,46	95,68	115,24	120,84	124,89	129,56	159,72
Receita Agropecuária	1,93	0,05	0,03	0,05	0,09	0,10	0,16	0,19	0,20	0,21	0,25	0,29	0,33
Receita Industrial	209,25	4,32	0,33	1,49	1,07	3,60	3,95	5,61	5,94	6,69	6,61	6,70	8,22
Receita de Serviços	823,24	27,96	53,78	96,06	119,52	103,73	187,89	298,36	325,29	376,70	415,67	484,30	561,96
Transferências Correntes	225,99	0,84	1,70	3,50	6,10	8,36	6,44	61,93	65,45	60,36	70,18	75,27	142,30
Outras Receitas Correntes	1.053,67	75,32	100,98	179,21	231,48	399,30	305,36	459,10	507,46	545,10	583,13	627,13	670,45
RECEITA DE CAPITAL	0,00	0,00	0,00	0,00	54,457,32	56.042,98	61.200,38	73.817,16	75.810,38	78.249,87	81.339,24	83.139,86	164.801,86
Operações de Crédito	0,00	0,00	0,00	0,00	40.592,93	40.596,67	40.635,78	42.657,03	42.829,03	43.067,10	43.070,13	43.118,07	121.863,08
Antecipação de Votos	214.146,75	18.816,23	27.408,52	40.546,83	40.592,93	40.596,67	40.635,78	42.657,03	42.829,03	43.067,10	43.070,13	43.118,07	28.42
Antecipação de Empréstimos	9.837,72	2,09	0,41	0,82	0,83	1,03	2,81	4,76	6,85	7,08	7,85	22,92	28,42
Transferências de Capital	5.004,88	4.860,99	8.074,60	13.209,81	13.346,19	14.955,91	19.726,34	29.698,16	31.259,11	33.453,75	35.830,24	37.571,67	2.995,50
Outras Receitas de Capital													20,30
TOTAL	312.463,11	27.339,29	42.031,87	68.015,46	78.693,66	84.546,54	92.129,52	109.591,97	115.438,57	124.540,07	131.248,46	136.704,63	230.899,18

RONTE SAARI - SECONASIN
 Valores deliberados pelo COP-DI

EXECUÇÃO DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA - 1991
FLUXO ACUMULADO

RECEITAS

TÍTULOS	DO INÍCIO DO ANO	JANEIRO	FEBREIRO	MARÇO	ABRIL	MADO	JUNHO	JULHO	AGOSTO	SETEMBRO	OUTUBRO	NOVEMBRO	DEZEMBRO
RECEITAS CORRENTES	30.330.818,55	622.468,82	1.233.810,73	2.020.966,17	3.148.266,99	4.284.388,74	5.408.359,37	6.207.561,90	6.945.564,28	7.796.876,00	8.493.400,23	9.271.170,94	10.410.299,01
Recursos Tributários	12.588.310,47	415.402,43	807.262,80	1.298.083,75	2.050.391,33	2.700.402,78	3.332.754,81	4.180.266,13	4.958.297,74	5.827.926,51	7.004.989,52	8.337.454,18	10.410.299,01
Recursos de Contribuintes	18.870.774,48	180.248,24	381.268,88	658.943,52	1.018.047,82	1.444.288,58	1.878.884,15	2.151.497,04	2.384.504,04	2.575.744,80	2.872.242,68	3.294.506,17	4.010.299,01
Recursos Particulares	11.928.281,08	286,01	3.553,23	4.807,15	5.299,58	38.499,15	85.688,04	95.497,51	104.310,18	118.912,29	141.073,12	170.433,19	230.783,88
Recursos Federais	8.600,88	184,38	2,75	11,89	15,50	27,81	23,14	33,33	42,82	58,48	80,75	120,57	149,31
Recursos Estaduais	281.431,30	0.736,99	11.268,72	20.107,04	28.388,92	38.744,90	49.526,98	62.920,66	86.942,58	99.090,94	123.360,20	148.075,34	208.154,28
Transferências Correntes	285.822,22	313,90	811,50	1.032,50	1.494,25	2.058,12	2.818,71	3.458,18	4.390,55	5.100,59	6.461,57	8.494,41	11.811,04
Outras Receitas Correntes	220.303,60	9.114,79	18.853,55	29.978,46	47.430,72	69.922,61	86.318,92	112.946,35	141.311,09	173.727,34	242.888,48	308.011,65	417.152,09
RECEITA DE CAPITAL	19.071.719,79	221.905,54	280.872,78	705.874,29	1.377.849,22	1.667.802,91	2.157.449,84	4.915.554,03	5.425.070,23	6.173.869,19	8.971.484,75	13.870.832,71	21.084.190,95
Operações de Crédito	13.186.554,10	3.657,79	4.755,09	8.685,07	17.266,81	31.409,03	40.803,82	46.788,41	55.108,10	58.280,83	62.234,59	6.278.711,54	11.450.215,12
Aportação de Bens	234.739,89	3.240,58	6.587,60	129.265,98	130.747,43	132.460,82	134.886,75	137.107,97	138.278,55	139.535,15	138.647,55	138.127,32	138.204,41
Transferências de Empréstimos	2.470.683,53	401,90	717,66	169.628,04	338.791,98	422.871,92	538.108,24	681.982,87	754.265,13	893.964,81	999.023,59	1.128.028,18	1.248.228,58
Transferências de Capital	283,91	21,05	21,08	285,13	710,28	1.012,45	1.530,48	1.980,34	2.430,14	2.854,69	3.125,76	3.254,98	4.407,88
Outras Operações de Capital	3.180.568,38	214.884,32	288.291,39	406.700,09	890.303,85	1.079.816,89	1.442.106,55	4.007.773,44	4.474.893,32	5.110.813,83	5.580.133,27	6.123.712,70	8.242.078,83
TOTAL	49.411.538,34	844.374,36	1.514.683,51	2.726.840,46	4.526.216,21	5.961.991,65	7.565.809,21	13.123.115,93	15.270.634,51	17.970.744,19	23.164.884,96	29.942.003,65	46.079.797,98

FONTE: SIAFI - SECON/SIN

TABELA 2.1

ESTADO DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA - 1991
FLUJOMENSAL

TÍTULOS	RECEITAS												
	DOAÇÃO MOM	JANEIRO	FEBREIRO	MARÇO	ABRIL	MADO	JUNHO	JULHO	AGOSTO	SETEMBRO	OUTUBRO	NOVEMBRO	DEZEMBRO
RECEITAS CORRENTES	30.339.816,55	422.418,82	411.384,91	788.865,45	1.127.709,82	1.146.921,75	1.111.989,83	2.891.203,42	1.838.002,48	1.951.110,72	2.398.725,23	2.077.776,71	8.718.435,18
Receita Tributária	12.598.379,47	415.882,33	391.278,54	488.732,85	734.205,58	650.011,48	432.362,03	847.591,32	778.811,61	889.108,77	1.177.083,01	1.332.484,46	2.072.844,83
Receita da Contribuição	18.870.374,48	190.248,24	201.378,43	278.781,61	346.402,08	429.220,26	434.385,57	1.872.572,88	794.887,40	1.027.941,85	1.098.090,18	622.383,48	5.321.439,23
Receita Patrimonial	116.281,06	268,01	3.839,23	1.031,28	692,43	33.136,57	18.997,49	38.846,87	8.878,83	8.898,41	28.002,53	29.478,84	158.381,92
Receita Agropecuária	184,36	2,75	0,05	9,08	3,81	12,32	1,32	4,18	14,29	4,07,19	31,28	28,01	65,44
Receita Industrial	8.600,06	0,12	1,21	180,30	103,88	191,96	684,38	217,25	279,28	407,19	900,86	1.512,96	1.159,74
Receita de Serviços	281.403,30	6.738,99	5.830,74	8.337,31	8.278,88	10.357,98	10.788,75	13.486,00	23.951,93	12.118,35	24.289,28	24.725,14	151.078,34
Transferências Correntes	285.872,22	313,59	297,91	421,00	461,78	583,88	180,59	1.237,47	934,36	710,04	1.380,92	2.032,84	3.316,02
Outras Receitas Correntes	220.303,90	9.114,79	9.338,77	11.324,90	17.482,26	22.477,90	16.416,31	26.227,43	28.764,74	32.416,25	69.981,14	65.328,17	1.108.140,44
RECEITA DE CAPITAL	19.071.719,79	221.905,54	58.987,24	424.741,51	672.234,93	289.753,68	489.846,83	2.758.104,19	509.818,20	748.798,96	2.737.595,58	4.898.307,98	7.413.338,24
Operações de Crédito	13.166.554,10	3.657,79	1.097,31	4.109,98	8.431,74	14.104,23	8.402,78	5.965,80	8.333,88	3.177,54	2.174.053,95	4.044.376,95	5.173.503,59
Aproveitamento de Bônus	234.783,89	3.240,58	3.347,04	122.688,38	1.491,47	1.713,18	2.438,14	2.211,21	1.170,53	286,81	1.170,53	279,77	77,08
Amortização de Empréstimos	2.470.683,53	401,80	315,86	159.810,38	1.78.853,01	84.120,86	115.194,33	123.846,63	92.812,26	108.819,68	138.438,79	129.032,58	120.280,41
Transferências de Capital	759,91	21,08	(0,00)	244,05	445,15	302,18	524,02	413,46	479,80	224,54	471,09	129,22	1.212,92
Outras Receitas de Capital	3.180.588,36	214.584,32	54.207,04	137.808,73	463.803,56	189.513,24	362.289,66	2.625.066,90	406.719,88	638.320,60	487.319,34	529.579,43	2.118.584,23
TOTAL	49.411.536,34	644.322,36	670.361,15	1.211.586,95	1.799.935,75	1.435.775,43	1.601.816,67	5.659.307,62	2.147.818,69	2.899.909,68	5.194.320,79	6.777.138,07	16.131.793,41

FONTE: SIAFI - SECUN/SIN

TABELA 22

EXECUÇÃO DA RECEITA CORRENTES - 1991
 RUMUMENSAL

US\$ MILHÕES

TÍTULOS	RECEITAS												
	DOTAÇÃO INICIAL	JANEIRO	FEVEREIRO	MARÇO	ABRIL	MAIO	JUNHO	JULHO	AGOSTO	SETEMBRO	OUTUBRO	NOVEMBRO	DEZEMBRO
RECEITAS CORRENTES	91.019,24	3.957,14	2.722,94	3.267,59	4.396,67	4.106,55	3.628,04	8.101,74	4.102,10	4.205,23	4.104,71	2.629,84	9.718,32
Faceta de Contribuição	38.121,16	2.241,90	1.744,58	2.028,57	2.880,66	2.330,33	1.538,78	1.418,20	5.415,92	1.985,12	1.873,19	1.814,12	5.820,32
Faceta Parcial	51.057,05	1.026,66	687,48	1.149,40	1.322,90	1.598,58	1.415,92	1.418,20	1.985,12	1.985,12	1.873,19	1.814,12	5.820,32
Faceta Agrícola	351,91	1,43	14,85	4,37	2,84	116,80	55,47	115,94	22,24	18,74	47,96	40,05	177,83
Faceta Industrial	0,56	0,01	0,00	0,04	0,01	0,00	0,01	0,01	0,04	0,03	0,05	0,04	0,03
Faceta de Serviços	28,03	0,00	0,01	0,92	0,29	0,69	2,17	0,70	0,70	0,68	0,88	2,00	1,32
Faceta de Transferências Correntes	791,19	36,35	22,41	34,82	31,82	37,13	35,16	38,94	59,98	26,12	41,60	33,66	186,46
Outras Receitas Correntes	804,63	1,69	1,33	1,75	1,76	2,82	3,56	2,94	2,94	1,53	2,33	2,77	3,70
Outras Receitas Correntes	666,72	49,15	42,48	47,03	66,65	80,56	53,57	75,66	72,04	69,67	116,11	66,94	1.293,34
RECEITA DE CAPITAL	57.717,91	1.198,89	262,82	1.753,83	2.567,25	1.838,78	1.598,90	7.977,08	1.276,00	1.813,89	4.791,26	6.398,08	9.263,52
Operações de Crédito	39.904,24	19,73	4,89	17,07	32,20	50,56	30,66	17,25	20,87	8,85	3.723,98	5.506,33	5.796,82
Ativação de Bens	710,47	17,48	1,91	509,41	5,70	6,14	7,96	6,40	2,93	0,54	0,38	0,05	0,05
Ativação de Empréstimos	7.475,36	2,17	1,41	663,66	660,78	301,59	358,19	358,19	292,43	234,54	231,96	175,63	133,96
Transferências de Capital	2,28	0,11	(0,00)	1,01	1,70	1,08	1,20	1,20	0,48	0,81	0,81	0,16	1,35
Outras Receitas de Capital	9.825,55	1.157,41	241,42	1.848,87	879,42	1.182,24	7.594,04	1.018,56	1.018,56	1.371,46	894,80	715,56	2.361,31
TOTAL	149.527,14	4.554,03	2.985,56	5.031,43	6.873,92	5.147,34	5.227,14	16.078,82	5.378,10	5.819,11	8.895,97	9.228,92	17.981,86

FONTE: SIAFI - SECONSIN
 Valores deflacionados pelo IGP-DI
 do período 01/01/90

TABELA 23

ESCOLA DO PARCELAMENTO GOVERNAMENTAL - 1991
RUBRO ANUALIZADO

RECEITAS

TÍTULOS	DOTAÇÃO MOM	JANEIRO	FEVEREIRO	MARÇO	ABRIL	MAYO	JUNHO	JULHO	AGOSTO	SETEMBRO	OUTUBRO	NOVEMBRO	DEZEMBRO
RECEITAS CORRENTES	91.819,24	3.357,14	8.096,07	9.947,67	13.654,34	17.782,89	21.381,54	28.493,27	33.596,38	37.800,60	41.906,31	44.724,15	54.482,47
Recosta Tributaria	38.421,16	2.241,80	3.666,30	6.015,96	8.696,64	11.228,87	13.280,50	15.741,78	17.691,41	19.596,80	21.580,51	23.594,43	25.705,20
Recosta Contribuicao	51.027,05	1.024,68	1.624,16	3.073,64	4.398,47	5.633,33	7.583,45	12.799,28	14.724,40	16.978,36	18.657,26	19.704,45	25.524,77
Recosta Patrimonial	351,91	1,43	16,08	20,45	23,10	142,09	197,56	313,10	305,32	354,09	482,94	442,39	619,72
Recosta Agropastoral	0,58	0,01	0,02	0,05	0,07	0,11	0,12	0,13	0,16	0,19	0,24	0,28	0,37
Recosta Industrial	26,03	0,00	0,01	0,02	0,01	0,01	0,07	0,10	5,40	6,28	7,14	8,20	10,32
Recosta de Servicos	791,19	28,35	58,75	93,38	125,00	182,13	197,38	236,26	298,24	322,56	363,86	397,82	506,02
Transferencias Correntes	804,65	1,69	3,02	4,77	6,53	8,55	9,08	12,65	14,99	18,52	18,88	21,82	25,32
Outras Receitas Correntes	666,72	49,16	91,64	138,67	205,32	285,89	339,46	415,31	487,35	557,22	675,32	764,26	2.000,60
RECEITA DE CAPITAL	57.717,91	1.196,89	1.859,51	3.223,35	5.790,60	6.629,39	8.427,88	18.404,97	17.690,96	19.294,85	24.096,11	30.484,19	38.747,75
Operacoes de Credito	39.904,24	19,73	24,62	41,86	73,88	124,45	155,13	172,36	193,28	200,11	3.923,48	9.428,79	15.198,62
Abertura de Sert	710,47	17,48	32,39	54,17	54,79	55,83	56,15	58,79	57,01	57,46	57,20	57,28	57,46
Atualizacao de Empréstimos	7.472,36	2,17	3,57	66,72	1.348,01	1.649,98	2.025,48	2.383,89	2.818,12	2.850,69	3.082,62	3.258,25	3.382,21
Transferencias de Capital	2,28	0,11	0,11	1,13	2,63	3,91	5,52	6,82	8,02	6,59	9,31	9,49	10,44
Outras Receitas de Capital	9.625,65	1.157,41	1.398,83	1.971,32	3.816,40	4.897,81	5.680,66	13.274,10	14.292,66	15.664,12	18.499,72	17.214,29	19.575,61
TOTAL	149.537,14	4.554,03	7.159,59	12.571,02	19.444,94	24.582,28	29.819,42	45.898,24	51.278,34	57.095,45	65.911,42	75.218,34	92.200,22

Fonte: SIAFI - SECONSIN
Valores atualizados pelo IGP-EI
Rubro: medio (02/90)

TABELA 3

EXECUÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA - 1990
FUNDO ACUMULADO

DESPESAS

CÓDIGOS

TÍTULOS	PRESAÇO N/C/M	JANEIRO	FEBREIRO	MARÇO	ABRIL	MADO	JUNHO	JULHO	AGOSTO	SETEMBRO	OUTUBRO	NOVEMBRO	DEZEMBRO
DESPESAS CORRIENTES	1.118.653,00	1.227.799,27	318.495,82	454.623,10	682.416,28	963.185,31	1.126.912,82	1.305.315,32	1.768.288,24	2.364.609,23	2.748.280,82	3.196.903,99	8.202.115,00
Pessoal e Encargos Sociais	225.824,58	20.704,23	91.322,43	168.813,89	289.008,06	371.812,87	437.823,17	639.460,55	748.201,03	918.792,96	1.092.674,45	1.258.684,64	1.836.382,00
Leas e Encargos de Din. Fin.	301.720,80	53.871,24	183.444,08	163.698,84	223.223,79	223.220,83	245.698,44	248.783,01	281.403,82	281.521,93	282.812,49	253.120,07	770.439,00
Leas e Encargos de Din. Ext.	1.510,50	0,88	2.516,99	5.630,89	8.117,21	11.068,43	12.302,06	14.701,83	17.572,81	19.448,12	28.071,01	41.481,32	122.715,00
Outras Despesas Correntes	575.097,28	8.222,93	41.122,13	88.708,63	170.067,23	355.917,88	430.901,25	487.430,03	732.078,78	1.173.616,23	1.378.622,07	1.643.467,77	3.870.986,00
RESERVA DE CAPITAL	1.944.244,89	198.124,99	398.759,20	431.672,95	538.440,25	580.513,87	808.109,13	1.003.696,40	1.302.309,10	1.379.510,34	1.726.283,06	1.814.806,18	15.378.275,00
Investimento	62.166,92	0	3.065,86	8.756,65	14.087,98	26.384,38	41.276,65	47.016,57	65.198,52	80.147,27	93.974,38	117.361,17	337.798,00
Investimentos Financeiros	157.525,77	0	19.458,45	40.356,51	64.657,41	100.543,36	125.060,86	148.407,53	169.673,64	169.673,64	338.695,50	375.080,86	607.261,00
Antecipação da Dívida	1.710.673,45	198.123,60	378.213,82	381.757,84	457.434,28	463.469,15	501.693,93	807.334,64	1.085.078,69	1.070.164,94	1.254.981,58	1.321.272,05	14.326.907,00
Antecipação da Dívida Interna	1.683.158,00	198.121,76	372.670,13	372.594,71	446.054,50	446.209,23	782.153,24	782.167,82	1.035.552,41	1.035.609,63	1.256.684,40	1.257.275,01	14.600.414,00
Outras Despesas de Capital	27.515,45	1,84	3.545,49	8.763,23	11.379,78	17.268,83	19.330,69	25.167,92	31.526,28	34.555,31	38.997,18	63.997,04	275.483,00
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	13.876,75	1,96	15,28	52,85	80,62	68,95	89,30	127,86	388,32	460,71	704,90	1.282,08	7.337,00
987,90													
TOTAL	3.063.788,82	320.924,23	717.254,82	886.496,05	1.230.856,55	1.553.699,18	2.095.012,45	2.308.201,62	3.071.597,40	3.744.119,57	4.474.563,08	5.011.810,17	21.580.391,00

FONTE: SIAT - SECONFIN

TABELA 1
EXECUÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA - 1980
RONDÔNIA

DESPESAS	DESPESAS												
	PREVISÃO MCM	JANEIRO	FEBREIRO	MARÇO	ABRIL	MAIO	JUNHO	JULHO	AGOSTO	SETEMBRO	OUTUBRO	NOVEMBRO	DEZEMBRO
DESPESAS CORRENTES	1 118.853,03	122.789,27	195.868,35	196.157,48	237.703,19	270.708,02	183.717,61	258.412,30	383.873,02	595.520,99	383.870,79	446.823,88	3.005.211,11
Pessoal e Encargos Sociais	225.824,58	20.704,23	70.618,20	75.294,52	122.302,11	82.541,91	88.278,20	201.827,28	128.750,48	151.541,93	120.911,49	188.190,39	579.487,7
Alug. e Encargos de Div. Im.	301.220,69	89.837,24	69.572,84	284,56	41.527,15	28,14	20.607,51	2.824,67	2.792,61	28,11	1.990,57	207,57	517.319,1
Alug. e Encargos de Div. Ext.	15.910,50	0,88	2.578,11	3.023,90	2.518,33	2.931,22	1.839,83	2.381,57	2.878,98	1.873,51	6.822,69	15.190,31	81.284,4
Outros Despesas Correntes	573.097,28	8.222,93	32.699,20	57.569,00	71.357,80	185.266,74	75.588,27	51.588,78	249.588,75	441.887,45	204.745,84	264.885,71	1.721.110,0
DESPESAS DE CAPITAL	1.944.244,89	198.124,96	280.824,24	33.113,75	106.567,30	52.073,87	377.598,66	35.778,87	299.822,76	27.201,17	346.772,73	88.623,11	13.583.369,4
Investimento	62.188,92		3.865,86	6.640,89	6.361,11	10.318,43	14.882,27	5.745,82	18.181,93	14.948,15	13.924,12	23.348,78	220.367,0
Investimentos Financeiros	157.823,77		19.428,45	20.897,06	24.501,91	35.868,87	24.517,26	24.346,88	20.286,11	59.024,78	107.907,78	38.415,88	322.200,0
Arrendamento de Imóvel	1.71.067,34	1.981.231,59	1.78.089,02	5.538,32	79.676,32	6.054,99	338.184,78	5.650,71	259.744,04	3.086,25	284.296,64	26.310,47	13.014.635,0
Arrendamento de Imóvel Especial	1.683.158,00	1.981.231,59	1.74.548,37	334,58	73.039,79	175,73	335.823,01	14,28	253.384,79	57,22	221.254,77	410,61	12.803.159,0
Arrendamento de Imóvel Especial	27.915,45	1,84	3.547,65	5.213,74	2.616,53	5.898,16	2.281,76	5.636,33	6.359,26	3.028,04	3.544,87	25.890,86	211.496,0
Outros Despesas de Capital	13.875,75	1,95	13,91	37,98	27,97	6,33	1,35	39,38	230,66	102,39	241,19	547,18	0,045
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	887,90												
TOTAL	3.063.705,82	320.914,23	396.300,59	169.271,24	344.360,49	322.842,63	541.313,27	294.189,17	682.995,78	672.362,16	730.443,51	537.247,99	16.588.589,0

FUNTE: SIAFI - SECONSIN

04 MILHOES

TABELA 32
 EXECUÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA - 1990
 FLUXO MENSAL

TÍTULOS	DESPESAS												
	PREVISO MÚLTI	JANEIRO	FEBREIRO	MARÇO	ABRIL	MAD	JUNHO	JULHO	AGOSTO	SETEMBRO	OUTUBRO	NOVEMBRO	DEZEMBRO
DESPESAS CORRIENTES	110.728,21	7.285,82	8.781,98	2.595,11	4.870,90	4.748,78	2.387,05	3.293,03	4.332,85	6.013,23	3.384,78	3.378,05	18.440
Pessoal e Encargos Sociais	22.382,81	1.228,35	2.444,47	1.435,03	2.895,29	1.285,51	954,17	2.589,40	1.452,85	1.538,91	1.512,24	1.287,04	4.385
Luas e Encargos da DM - EM	29.895,38	5.569,25	3.005,51	4,85	710,82	0,39	296,99	38,83	31,18	0,26	12,30	1,56	3.295
Luas e Encargos da DM - EM	1.574,88	0,05	84,03	57,83	43,06	46,32	18,02	30,35	32,40	18,94	58,60	115,71	525
OUTROS Despesas Correntes	56.925,15	487,98	1.106,95	1.097,59	1.221,61	2.907,55	1.088,19	656,65	2.818,42	4.463,17	1.811,61	1.895,33	11.172
DESPESAS DE CAPITAL	192.448,20	11.754,49	6.933,84	631,13	1.824,38	817,30	5.426,27	455,82	3.967,68	779,80	3.088,28	687,83	87.790
Investimento	6.153,80	1.05,96	1.05,96	126,57	1.08,90	1.61,92	214,40	73,15	206,17	151,00	122,22	175,90	1.425
Investimentos Financeiros	15.582,46	672,46	672,46	388,29	419,48	560,15	352,98	310,28	228,98	598,60	954,78	289,46	2.034
Aquisição de Direitos	168.328,48	11.754,41	6.154,75	195,98	1.295,54	95,19	4.858,67	72,01	2.531,02	31,17	1.889,63	1.99,21	84.190
Aquisição de Direitos Imateriais	166.824,80	11.754,30	6.032,15	6,19	1.250,75	2,78	4.836,31	0,18	2.559,26	0,58	1.957,69	3,08	82.822
Aquisição de Direitos Externos	2.723,88	0,11	122,60	99,47	44,79	92,43	32,56	71,83	71,76	30,60	31,54	195,11	1.388
Outros Despesas de Capital	1.373,47	0,98	0,48	0,71	0,48	0,10	0,02	0,50	2,60	1,03	2,16	4,12	39
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	87,89												
TOTAL	303.284,30	19.040,00	13.695,60	3.226,24	5.693,28	5.067,09	7.793,32	3.748,54	7.700,33	6.793,09	6.468,04	4.047,28	107.180

KONTE: SIM - SECON/SIN
 Valores Desdobrados pelo LP - DI
 do B. médio de 7,50

ABELA 33
 REGIÃO DA PÁTESSA CROMAENARIA - 1980
 FLUIDO ANUAL

TÍTULOS	DESPESAS												
	FEVRIANO	JANERIO	FEVEREIRO	MARCO	ABRIL	MAIO	JUNHO	JULHO	AGOSTO	SETEMBRO	OUTUBRO	NOVEMBRO	DEZEMBRO
DESPESAS CORRIENTES	116.796,21	7.071,03	13.852,89	18.428,10	20.489,00	24.746,77	27.156,63	30.396,65	34.731,70	40.744,69	44.139,75	47.518,40	68.956
Pessoal e Encargos Sociais	22.296,61	1.182,19	3.632,86	5.067,68	7.162,98	8.468,49	9.412,66	11.982,08	13.434,91	14.906,62	16.478,07	17.746,11	22.140
Luzes e Encargos da DM. Fil.	26.866,38	5.405,39	8.500,81	6.595,60	9.218,59	9.218,99	9.513,67	0.550,30	9.581,48	9.581,74	9.594,04	9.595,81	12.842
Luzes e Encargos da DM. Ext.	1.524,88	0,05	80,06	146,71	168,79	236,41	254,13	284,48	318,68	335,82	384,42	510,13	1.036
Outras Despesas Correntes	50.926,15	473,49	1.619,44	2.708,04	3.828,64	6.837,19	7.925,37	8.582,02	11.389,44	15.881,91	17.673,22	19.689,55	30.841
DESPESAS DE CAPITAL	192.448,20	11.408,44	18.342,08	19.973,22	20.787,58	21.614,80	27.051,17	27.587,08	30.874,56	31.654,37	34.722,65	35.380,28	123.130
Investimento	8.153,80	0,00	1.05,96	292,53	341,43	503,34	717,75	790,89	998,06	1.147,06	1.283,38	1.445,28	2.878
Investimentos Financeiros	15.582,46	0,00	672,46	1.070,75	1.490,21	2.050,31	2.403,28	2.713,54	2.942,23	3.358,53	4.093,61	4.763,01	8.687
Aquisição de Imóveis	189.204,48	11.408,38	17.580,11	17.688,67	18.964,21	19.059,40	23.928,27	24.000,28	26.581,30	28.982,17	28.951,50	28.149,70	113.339
Aquisição de Direitos Financeiros	1.068.034,90	11.408,25	17.440,41	17.446,59	18.697,34	18.700,10	23.536,40	24.536,59	26.585,84	26.386,42	28.354,11	28.357,20	111.179
Aquisição de Direitos Eventuais	2.723,58	0,11	122,71	222,08	258,67	358,30	391,87	463,69	535,45	586,05	597,36	782,50	2.180
Outras Despesas de Capital	1.373,47	0,08	0,56	1,27	1,75	1,85	1,87	2,37	4,97	6,01	8,17	12,29	51
RESERVA DE OPORTUNIDADE	87,89	0,00	0,00	0,06	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0
TOTAL	303.384,30	18.479,47	32.175,97	38.401,31	41.290,58	48.368,57	54.157,80	57.986,94	65.606,27	72.369,96	79.882,40	82.909,68	1.90.080

Fonte: SIAFI - SECONSIIN
 Valores deflacionados pelo ICP-LDI
 Valor médio de dez/80

TABELA 1

REQUADRO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA - 1991
FUNDO MUNICIPAL

DESPESAS

CÓDIGOS

DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS	MÊSES												
	JANUÁRIO	FEBREIRO	MARÇO	ABRIL	MAIO	JUNHO	JULHO	AUGUSTO	SETEMBRO	OUTUBRO	NOVEMBRO	DEZEMBRO	
Despesas Correntes	27.325.058,22	80.778,90	587.176,18	734.725,04	872.737,40	1.086.872,58	1.018.380,97	2.843.097,21	1.825.210,53	1.525.077,26	2.209.873,99	2.020.805,54	5.408.872,22
Pessoal e Encargos Sociais	7.327.198,85	86.610,88	306.994,72	445.103,17	512.008,43	335.852,91	354.043,53	1.152.948,58	514.823,95	941.471,27	638.445,90	844.128,72	1.684.237
Juros Encargos do D.D.F. Int.	471.504,79	0,00	4,84	623,67	3.083,70	821,88	645,13	412.042,21	8.818,56	381.441,60	1.451,96	3.789,50	27.158
Juros Encargos do D.D.F. Ext.	460.288,85	0,00	3.822,28	32.806,82	14.001,72	25.827,19	84.512,20	27.454,39	20.546,87	58.180,52	79.407,71	60.188,47	338.381
Outros Despesas Correntes	19.116.086,73	1.691,02	276.794,24	256.191,58	343.882,55	725.570,87	599.180,10	1.254.854,02	1.083.021,14	827.052,88	1.530.372,92	1.112.832,19	7.513.134
Tribut. Trib. Impostos	12.551.178,30	0,00	40.342,82	31.236,19	58.908,31	315.753,55	274.024,02	813.688,29	634.801,02	426.480,74	1.018.301,37	2.662.585,29	5.866.026
Tribut. Reservas, CP e Imp.	5.017.748,81	0,00	61.090,54	387.142,61	254.703,09	335.239,21	224.154,22	331.209,65	344.423,72	421.203,19	370.960,39	529.123,90	1.966.878
Outros Despesas	1.571.169,62	1.691,02	175.307,88	142.196,22	32.459,16	73.577,91	51.004,97	109.775,88	108.986,41	79.391,93	141.091,15	322.174,52	746.431
DESPESAS DE CAPITAL	21.928.281,36	1.05.026,35	152.161,18	154.485,84	284.408,45	245.705,89	140.508,46	1.890.739,25	294.409,22	717.059,96	4.730.959,58	4.432.037,37	8.828.732
Investimentos	3.063.115,63	2,03	1.756,97	25.011,84	21.608,95	24.476,97	51.438,92	58.787,03	48.212,81	51.800,09	120.460,34	111.867,50	1.432.853
Transferências	4.811.931,43	0,00	96.536,41	73.648,69	1.08.743,23	192.956,89	150.346,67	249.587,49	150.725,88	176.785,19	222.752,97	243.440,98	1.444.281
Amortização da Dívida	13.978.998,85	1.05.024,32	63.877,61	55.690,70	153.823,61	28.013,83	61.894,23	1.554.884,13	89.538,96	468.987,90	4.445.831,59	4.070.480,78	5.935.978
Amortização da Dívida Interna	13.037.274,00	0,00	62.426,47	9.620,10	117.846,66	1.339,00	1.320.652,79	1.495.579,81	15.925,47	385.984,78	3.991.105,44	3.991.105,44	5.297.171
Amortização da Dívida Externa	941.127,85	0,00	1.451,14	46.070,60	35.976,51	26.674,83	78.801,56	59.310,52	73.785,48	103.903,11	81.216,66	79.375,34	638.806
Outros Despesas de Capital	54.817,44	0,00	0,00	130,89	234,67	258,10	617,40	1.480,61	5.801,48	11.083,82	1.925,58	6.298,12	13.520
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	127.217,84	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0
TOTAL	49.430.538,21	191.805,25	749.397,37	889.190,88	957.145,84	1.302.579,47	1.178.889,43	4.737.836,47	1.919.619,75	2.242.635,81	7.000.613,48	6.452.932,39	18.238.805

FONTE: SIAFI - SECUNSTIN

OBS: Os valores negativos decorrem de recalculações de despesas ao longo do exercício em andamento.

TABELA 4.2
EXECUÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA - 1991
FLUXO MENSAL

TÍTULOS	PREVISÃO R\$ MIL	DESPESAS											
		JANEIRO	FEBREIRO	MARÇO	ABRIL	MADO	MAIO	JUNHO	JULHO	AGOSTO	SETEMBRO	OUTUBRO	NOVEMBRO
DESPESAS CORRENTES	82.896,81	468,08	2.615,08	3.051,11	2.589,17	3.896,50	3.023,24	8.234,47	4.070,07	3.288,08	3.284,38	2.751,48	10.098
Pessoal Encargos Sociais	22.174,75	467,15	1.385,47	1.848,39	1.191,58	1.201,90	1.155,34	3.334,58	1.288,28	2.083,15	1.082,42	1.148,28	1.877
Juros Encargos da Div. Fin.	1.426,84	0,00	0,02	2,59	13,99	2,95	2,11	1.191,72	17,08	82,32	67,49	81,92	308
Juros Encargos da Div. Ext.	1.382,94	0,00	17,02	136,24	53,47	90,44	21,02	78,40	2.712,25	1.998,08	2.820,97	1.515,13	428
Outros Despesas Correntes	57.889,18	0,81	1.232,57	1.083,89	1.310,15	2.601,21	1.852,28	3.628,75	2.353,32	1.588,25	1.743,98	357,46	8.151
Transf. Inq. Serv. Correntes	37.890,61	0,00	1.179,87	1.29,71	224,96	1.131,89	894,21	2.353,32	1.588,25	907,82	1.743,98	357,46	5.985
Transf. a Estados, DF e Munic.	15.186,51	0,00	271,94	1.524,64	961,25	1.205,44	894,64	957,94	635,06	907,82	635,35	719,03	1.333
Outras Despesas	4.773,06	0,91	780,95	(590,48)	123,94	283,28	186,43	317,50	287,93	171,11	241,84	438,63	834
DESPESAS DE CAPITAL	66.382,83	566,48	772,21	641,45	1.080,15	880,67	523,78	5.468,48	737,30	1.545,48	8.203,17	8.034,12	9.838
Investimentos	9.330,82	0,01	7,82	103,67	82,13	87,75	187,85	271,25	120,99	111,84	208,30	152,24	1.592
Investimentos Financeiros	1.4.182,84	0,00	429,89	305,84	415,28	691,78	695,86	695,86	327,48	380,98	381,49	331,44	1.806
Amortização da Dívida	42.308,67	568,47	284,48	230,33	597,85	1.60,43	1.136,71	4.892,08	2.24,29	1.085,21	7.614,08	5.541,87	6.814
Amortização da Dívida Interna	39.455,50	568,47	278,00	39,88	450,54	4,80	1.385,89	4.325,53	39,59	831,07	7.439,89	5.433,89	5.800
Amortização da Dívida Externa	2.848,17	0,00	8,48	191,05	137,38	95,63	257,75	171,54	184,71	224,14	139,08	108,07	711
Outras Despesas de Capital	165,90	0,00	0,00	0,82	0,90	0,93	2,01	4,28	14,53	(2,30)	3,30	8,57	12
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	385,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL	149.594,64	1.034,56	3.337,29	3.892,57	3.885,32	4.772,38	3.847,02	13.702,93	4.802,37	4.833,55	11.990,54	8.785,52	20.532

FONTE: SIAFI - ECONFIN
Valores deliberados pelo FPF - OI
do 1º de março de 1991

OBS: os valores apresentados decorrem da disponibilização de despesas no longo da execução orçamentária

TABELA 43
 EXECUÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA - 1991
 FUNDO AQUILADO

DESPESAS	DESPESAS														
	INÍCIOS	PREVISO MOM	JANEIRO	FEBREIRO	MARÇO	ABRIL	MADO	MAIO	JUNHO	JULHO	AGOSTO	SETEMBRO	OUTUBRO	NOVEMBRO	DEZEMBRO
DESPESAS CORRENTES	82.846,81	468,06	3.083,14	6.134,28	8.703,42	12.599,92	15.923,16	24.157,44	28.227,70	31.515,78	35.500,14	38.051,54	46.500		
Passagem Encargos Sociais	22.174,75	487,15	1.892,62	3.681,01	4.872,57	8.074,47	7.220,81	10.544,40	11.953,63	13.862,84	14.978,28	16.125,52	16.000		
Juros Encargos de D.V. B.I.	1.428,94	0,00	0,02	2,81	18,60	19,25	21,86	1.213,38	1.230,45	408,89	411,46	418,56	448		
Juros Encargos de D.V. Ex	1.382,94	0,00	17,02	153,26	209,73	297,17	507,60	597,10	608,86	720,87	788,36	870,28	1.296		
Outras Despesas Correntes	57.857,18	0,81	1.233,47	2.297,37	3.607,52	6.206,73	8.134,01	11.792,76	14.508,01	18.503,09	21.521,72	26.595,18	20.523,18		
Transf. Interdepartamentais	37.820,81	0,00	1.738,87	3.098,38	5.34,26	1.686,34	2.580,55	4.403,87	6.500,12	7.422,27	9.166,25	9.833,71	15.529		
Transf. a Estados, DF e Terr.	15.165,81	0,00	271,94	1.798,50	2.757,83	3.863,27	4.857,91	5.815,04	6.870,91	7.578,73	8.214,08	8.938,11	10.820		
Outras Despesas	4.773,06	0,91	781,86	1.91,40	315,34	579,12	743,50	1.083,05	1.300,99	1.502,09	1.743,73	2.182,36	3.010		
DESPESAS DE CAPITAL	66.382,83	566,48	1.288,69	1.930,15	3.018,30	3.697,17	4.420,95	9.869,41	10.628,71	12.172,19	20.377,36	26.411,40	26.520		
Investimentos	9.330,82	0,01	7,84	111,70	192,84	281,59	449,44	720,66	841,08	953,33	1.158,63	1.311,87	2.868		
Amortização de D.V.	1.458,24	0,00	420,88	736,74	1.151,03	1.842,78	2.333,41	3.029,25	3.404,74	3.787,72	4.169,22	4.500,66	6.110		
Amortização de D.V. Ex	42.306,67	588,47	650,96	1.081,89	1.668,72	1.770,15	1.633,44	6.130,53	6.354,81	7.410,02	15.034,10	15.034,10	27.182		
Amortização de D.V. de Fiança	39.456,59	588,47	644,50	884,36	1.334,81	1.339,51	945,75	5.271,30	5.371,30	6.141,95	13.616,94	13.616,94	24.959,73		
Amortização de D.V. de Reserva	2.648,17	0,00	6,40	197,51	334,94	490,64	697,69	858,23	1.043,94	1.288,07	1.407,17	1.515,23	2.227		
Outras Despesas de Capital	165,90	0,80	0,09	0,62	1,71	2,64	4,66	6,94	23,47	21,11	24,41	32,86	46		
RESERVA DE CONTINGENCIA	385,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		
TOTAL	149.294,64	1.034,54	4.371,83	6.064,40	11.719,72	16.497,09	20.344,12	34.047,03	38.854,41	43.687,97	53.077,50	64.483,02	84.79		

FRATE SIAH - SECONSTIN
 Valores deliberados pelo DF - DI
 (em meio decimal)

TABELAS

EXECUÇÃO DE DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS - 1990
COMPOSIÇÃO POR MÊS E POR MÊSES

INDÍZIOS	DESPESA REALIZADA	COMPOSIÇÃO											
		JANEIRO	FEVEREIRO	MARÇO	ABRIL	MAYO	JUNHO	JULHO	AGOSTO	SETEMBRO	OUTUBRO	NOVEMBRO	DEZEMBRO
DESPESAS CORRENTES	100,00%	1,98%	3,15%	2,20%	3,83%	4,37%	2,64%	4,17%	6,19%	8,80%	8,18%	7,23%	48,42%
Pessoal e Encargos Sociais	100,00%	1,07%	3,64%	3,68%	6,31%	4,36%	3,42%	10,40%	6,64%	7,82%	8,82%	8,68%	35,05%
Juros e Encargos de Dív. In	100,00%	12,18%	11,63%	0,03%	5,28%	0,00%	2,67%	0,37%	0,36%	0,00%	0,16%	0,03%	67,19%
Outras Despesas Correntes	100,00%	0,20%	2,10%	2,48%	2,05%	2,40%	1,02%	1,94%	2,24%	1,53%	5,80%	12,52%	66,24%
DESPESAS DE CAPITAL	100,00%	1,28%	1,30%	0,22%	0,69%	0,34%	2,46%	0,23%	1,94%	0,90%	2,20%	0,58%	68,20%
Investimento	100,00%	0,00%	0,91%	1,97%	1,88%	3,05%	4,41%	1,70%	5,38%	4,43%	4,04%	8,91%	65,26%
Transferências Financeiras	100,00%	0,00%	2,79%	3,00%	3,51%	5,12%	3,52%	3,49%	2,91%	8,47%	15,47%	5,16%	46,21%
Amortização de Dívida	100,00%	1,38%	1,24%	0,64%	0,53%	0,04%	2,36%	0,04%	1,61%	0,02%	1,57%	0,18%	80,78%
Amortização de Dívida Interna	100,00%	1,41%	1,24%	0,67%	0,52%	0,00%	2,39%	0,00%	1,80%	0,00%	1,57%	0,00%	91,02%
Amortização de Dívida Externa	100,00%	0,00%	1,29%	1,89%	0,95%	2,14%	0,82%	2,05%	2,31%	1,10%	1,29%	9,40%	76,77%
Outras Despesas de Capital	100,00%	0,02%	0,19%	0,51%	0,38%	0,09%	0,02%	0,54%	3,14%	1,40%	3,33%	7,69%	82,94%
RESERVA DE CONTRIBUIÇÃO													
TOTAL	100,00%	1,48%	1,84%	0,78%	1,80%	1,50%	2,51%	1,36%	3,16%	3,12%	3,38%	2,49%	76,28%

FONTE: SPM - SECONFIN

ABELA 5.1
 EXECUÇÃO DA DESPESA GORAMENTARIA - 1990
 COMPOSIÇÃO FUNDIARIAL EM US\$ MILHÕES DEZ 90

TÍTULOS	DESPESA REALIZADA	COMPOSIÇÃO											
		JANEIRO	FEBREIRO	MARÇO	ABRIL	MAYO	JUNHO	JULHO	AGOSTO	SETEMBRO	OUTUBRO	NOVEMBRO	DEZEMBRO
DESPESAS CORRENTES	100,00%	10,89%	10,07%	3,88%	8,06%	8,33%	3,51%	4,90%	6,43%	8,95%	5,05%	3,03%	28,90%
Pessoal e Encargos Sociais	100,00%	3,94%	11,00%	6,47%	8,45%	5,94%	4,30%	11,59%	6,55%	8,90%	6,82%	3,71%	18,82%
Juros e Encargos da Div. Fin.	100,00%	42,49%	23,82%	0,04%	5,42%	0,02%	2,26%	0,28%	0,24%	0,00%	0,09%	0,01%	28,53%
Juros e Encargos da Div. Ext.	100,00%	0,01%	8,59%	5,55%	4,18%	4,47%	1,74%	2,90%	3,13%	1,89%	5,85%	11,17%	50,79%
Outras Despesas Correntes	100,00%	1,58%	3,68%	3,55%	3,98%	0,42%	3,53%	2,13%	9,13%	14,46%	5,87%	6,47%	36,21%
DESPESAS DE CAPITAL	100,00%	9,55%	3,62%	0,51%	1,48%	0,66%	4,40%	0,37%	2,73%	0,50%	2,48%	0,54%	71,08%
Investimento	100,00%	0,00%	3,69%	4,41%	3,73%	5,54%	7,47%	2,55%	7,19%	5,28%	4,28%	6,13%	49,68%
Investimentos Financeiros	100,00%	0,00%	0,00%	5,80%	8,77%	8,18%	5,14%	4,52%	3,33%	8,69%	13,80%	4,71%	36,33%
Amortização da Dívida Interna	100,00%	10,32%	5,41%	0,09%	1,14%	0,08%	4,28%	0,08%	2,58%	0,03%	1,75%	0,17%	74,08%
Amortização da Dívida Externa	100,00%	10,58%	5,41%	0,01%	1,12%	0,00%	4,34%	0,00%	2,56%	0,02%	1,76%	0,00%	74,28%
Outras Despesas de Capital	100,00%	0,18%	0,91%	1,50%	2,07%	4,28%	1,51%	3,32%	3,04%	2,05%	1,45%	9,03%	63,32%
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	100,00%	0,18%	0,91%	1,50%	0,83%	0,19%	0,04%	0,97%	5,04%	2,05%	4,18%	7,88%	78,20%
TOTAL	100,00%	9,89%	7,18%	1,69%	3,09%	2,66%	4,09%	1,97%	4,04%	3,56%	3,39%	2,12%	56,22%

FONTE: SIAFI - SECONSIST

TABELA 6

EXECUÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA - 1991
COMPOSIÇÃO DO RLU/D MENSAL EM C\$ MILHÕES

TÍTULOS	DESPESA REALIZADA	COMPOSIÇÃO											
		JANEIRO	FEVEREIRO	MARÇO	ABRIL	MAIO	JUNHO	JULHO	AGOSTO	SETEMBRO	OUTUBRO	NOVEMBRO	DEZEMBRO
DESPESAS CORRENTES	100,00%	0,36%	2,46%	3,06%	2,82%	4,56%	4,27%	11,99%	6,82%	6,40%	9,27%	8,48%	39,50%
Pessoal e Encargos Sociais	100,00%	1,14%	4,03%	5,84%	4,10%	4,40%	4,65%	15,14%	6,76%	12,36%	8,36%	11,06%	22,12%
Juros e Encargos da Div. Int.	100,00%	0,00%	0,01%	0,82%	4,83%	1,06%	0,65%	543,52%	8,99%	~ 502,76%	1,91%	4,94%	35,80%
Juros e Encargos da Div. Ext.	100,00%	0,00%	0,54%	4,81%	1,87%	3,55%	9,07%	3,86%	2,89%	5,37%	5,54%	8,46%	54,16%
Outras Despesas Correntes	100,00%	0,00%	1,79%	1,66%	2,22%	4,70%	3,89%	8,14%	7,02%	6,01%	9,92%	7,22%	47,42%
DESPESAS DE CAPITAL	100,00%	0,46%	0,73%	0,70%	1,29%	1,11%	0,73%	8,57%	1,33%	3,25%	21,71%	20,09%	40,00%
Investimentos	100,00%	0,00%	0,09%	1,26%	1,06%	1,23%	2,59%	4,73%	2,44%	2,61%	6,07%	5,84%	72,29%
Inversões Financeiras	100,00%	0,00%	3,11%	2,38%	3,51%	6,22%	4,85%	7,76%	4,86%	5,70%	7,18%	7,85%	46,58%
Amortização da Dívida	100,00%	0,62%	0,36%	0,33%	0,91%	0,17%	-0,25%	9,17%	0,53%	2,89%	26,23%	24,01%	35,02%
Amortização da Dívida Interna	100,00%	0,67%	0,40%	0,06%	0,75%	0,01%	-0,77%	9,51%	0,10%	2,45%	27,76%	25,38%	33,68%
Amortização da Dívida Externa	100,00%	0,00%	0,12%	3,75%	2,94%	2,18%	8,43%	4,84%	6,02%	6,49%	6,63%	6,46%	52,13%
Outras Despesas de Capital	100,00%	0,00%	0,00%	0,67%	0,80%	0,89%	2,11%	5,00%	19,04%	-3,74%	6,59%	21,54%	46,24%
RESERVA DE CONTINGÊNCIA													
TOTAL	100,00%	0,42%	1,63%	1,94%	2,09%	2,90%	2,57%	10,02%	4,18%	4,69%	15,20%	14,06%	39,74%

FONTE: SIAFI - SECCN/STN

TABELA 6.1

EXECUÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA - 1991
COMPOSIÇÃO DO R.L.U.D. MENSAL EM US\$ MILHÕES DE 1990

TÍTULOS	DESPESA REALIZADA	COMPOSIÇÃO											
		JANEIRO	FEVEREIRO	MARÇO	ABRIL	MAIO	JUNHO	JULHO	AGOSTO	SETEMBRO	OUTUBRO	NOVEMBRO	DEZEMBRO
DESPESAS CORRENTES	100,00%	0,96%	5,39%	6,29%	5,29%	8,03%	6,85%	16,96%	6,38%	6,77%	7,80%	5,67%	21,81%
Pessoal e Encargos Sociais	100,00%	2,59%	7,58%	10,27%	6,82%	6,88%	6,42%	18,52%	7,16%	11,27%	6,07%	8,38%	10,43%
Juros e Encargos da Div. Int.	100,00%	0,00%	0,00%	0,58%	3,13%	0,86%	0,47%	268,72%	3,82%	-183,86%	0,56%	1,14%	6,77%
Juros e Encargos da Div. Ext.	100,00%	0,00%	1,31%	10,48%	4,11%	6,96%	18,20%	8,11%	3,96%	6,33%	5,18%	6,50%	33,08%
Outras Despesas Correntes	100,00%	0,00%	4,28%	3,70%	4,55%	9,03%	6,70%	12,60%	9,42%	6,94%	9,10%	5,26%	28,31%
DESPESAS DE CAPITAL	100,00%	1,56%	1,99%	1,77%	3,00%	2,43%	1,44%	15,09%	2,03%	4,28%	22,83%	16,88%	27,14%
Investimentos	100,00%	0,00%	0,27%	3,57%	2,82%	3,02%	5,77%	9,32%	4,16%	3,84%	7,09%	5,23%	54,91%
Inversões Financeiras	100,00%	0,00%	7,04%	5,01%	6,80%	11,32%	8,03%	11,39%	6,19%	6,23%	6,24%	5,42%	26,32%
Amortização da Dívida	100,00%	2,08%	1,05%	0,85%	2,16%	0,37%	-0,50%	16,54%	0,83%	3,88%	28,01%	20,39%	24,34%
Amortização da Dívida Interna	100,00%	2,27%	1,11%	0,16%	1,80%	0,02%	-1,58%	17,33%	0,18%	3,33%	29,99%	21,77%	23,88%
Amortização da Dívida Externa	100,00%	0,00%	0,29%	6,58%	6,17%	4,29%	11,59%	7,70%	8,29%	10,06%	6,24%	4,85%	31,97%
Outras Despesas de Capital	100,00%	0,00%	0,00%	1,70%	1,67%	1,93%	4,19%	8,91%	30,23%	-4,91%	6,86%	17,84%	31,38%
RESERVA DE CONTINGÊNCIA													
TOTAL	100,00%	1,22%	3,94%	4,39%	4,31%	5,83%	4,54%	18,18%	5,67%	5,70%	14,14%	10,36%	23,97%

FONTE: SWFI - SECON/STN

TABELA 1

EXERCÍCIO DE GESTÃO POR FUNÇÃO - 1991
FUNDO MUNICIPAL

FUNÇÃO	DO FUNDO NOMENCL	JAN - MAR	ABRIL	MAYO	JUNHO	JULHO	AUGUSTO	SETEMBRO	OUTUBRO	NOVEMBRO	DEZEMBRO
LEGISLATIVA	235.665,49	29.593,52	39.527,18	49.278,64	63.848,65	80.381,58	102.043,25	119.268,74	138.809,47	159.824,20	243.703,82
LICENCIARIA	427.741,42	52.403,71	78.127,87	103.665,86	137.944,74	186.255,63	223.564,74	284.719,14	328.478,60	364.956,29	456.613,63
ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO	17.511.862,43	312.389,81	503.795,09	694.590,96	749.842,86	749.842,86	3.105.078,33	3.392.728,99	7.890.204,41	12.189.923,62	19.413.822,93
AGRICULTURA	2.828.823,36	169.085,68	280.847,86	359.226,14	474.225,29	648.771,27	735.401,22	859.248,51	1.018.329,78	1.307.042,28	2.011.310,28
COMERCIO	11.770,24	1.073,45	1.640,83	2.285,05	2.808,44	3.424,11	3.850,39	4.428,74	5.670,33	7.589,84	20.122,65
DESENVOLVIMENTO E SEGURANCA PUBLICA	1.738.688,30	172.822,58	249.333,63	341.281,78	437.820,89	541.081,12	679.670,43	894.407,35	1.010.148,98	1.279.513,04	2.034.831,51
DESENVOLVIMENTO REGIONAL	5.183.928,44	456.878,69	694.040,23	1.045.397,78	1.342.849,84	1.855.235,64	2.016.292,83	2.470.759,37	2.811.898,68	3.388.885,49	4.681.098,22
EDUCACAO CULTURA	2.183.942,38	178.232,29	273.861,72	385.164,81	485.294,81	623.120,52	720.896,97	883.777,84	1.120.650,68	1.270.456,82	1.938.469,13
ENERGIA E UTILIDADES	119.570,31	35.172,22	43.331,34	48.870,06	50.627,99	55.098,75	59.095,47	62.198,52	62.942,95	69.900,89	179.246,06
ENFERMAGEM	189.125,32	548,72	661,61	957,49	1.473,77	3.418,80	5.743,38	8.794,68	12.102,68	13.182,87	93.011,62
ENFERMAGEM URBANISMO	593.620,35	16.437,80	35.204,58	65.710,79	68.053,97	79.631,90	106.267,86	119.415,22	179.315,96	232.272,94	313.909,50
INDUSTRIA COMERCIO E SERVICOS	87.457,68	4.784,75	8.105,77	12.148,33	15.827,89	25.024,51	33.022,21	42.260,65	61.883,52	82.786,38	265.165,87
SALUDE E BEM-ESTAR	4.247.793,30	62.494,55	89.839,85	170.745,37	250.261,09	753.564,43	944.065,54	1.342.455,95	1.559.398,72	1.851.963,80	2.822.596,82
TRABALHO	1.691.287,02	35.311,71	67.224,96	216.256,59	278.256,59	383.291,55	490.071,11	716.861,32	875.519,38	1.024.310,21	1.408.618,28
ASSISTENCIA E PREVENCAO	11.207.794,94	228.040,81	358.332,60	535.319,76	689.281,33	1.859.875,67	2.485.971,79	2.865.245,95	3.703.970,88	4.093.647,41	8.925.845,59
TRANSPORTE	1.118.668,66	51.345,97	81.629,21	110.489,34	144.678,45	181.841,45	223.291,56	282.098,39	370.862,69	452.370,69	1.127.795,55
RESERVA DE CONTINGENCIA	127.217,64	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL	49.416.343,48	1.830.333,50	2.795.479,35	4.120.058,82	5.298.948,24	10.036.784,71	11.936.404,46	14.190.041,07	21.199.684,25	27.832.617,47	45.888.223,13

FONTE: SMI - CONTABIL

03 MAIORES

EXECUCAO DA DESPESA POR FUNCAO - 1991
FLUXO MENSAL

TABELA 7.1

FUNCAO	DOACAO FINANCIAL	JAN - MAR	ABRIL	MADO	JUNHO	JULHO	AGOSTO	SETEMBRO	OUTUBRO	NOVEMBRO	DEZEMBRO
LEGISLATIVA	235.885,49	28.593,52	9.933,85	9.751,46	14.570,01	16.532,93	21.661,77	17.223,29	19.542,73	20.014,53	84.879,00
JUDICIARIA	427.141,42	57.403,71	20.774,16	29.487,98	34.048,88	26.542,09	57.327,81	61.154,41	43.757,65	38.489,49	81.847,00
ADMINISTRACAO E PLANEJAMENTO	17.511.882,43	312.386,81	191.411,27	188.751,97	83.082,79	2.120.823,27	235.410,21	187.893,66	4.587.417,42	4.289.719,21	7.223.889,00
AGRICULTURA	2.829.823,38	188.085,68	92.782,20	78.898,29	114.479,14	174.545,98	86.709,95	123.887,29	156.981,25	298.712,63	704.287,00
COMUNICACAO	11.770,28	1.073,45	587,38	644,22	618,40	534,67	412,19	828,45	1.191,59	1.918,52	12.534,00
DEFESA NACIONAL E SEGURANCA PUBLICA	1.738.888,50	172.822,56	76.511,07	91.956,15	98.635,21	103.724,13	134.209,33	128.566,90	205.711,82	289.364,98	755.318,00
DESENVOLVIMENTO REGIONAL	5.189.106,44	456.678,98	227.361,28	381.557,58	297.232,08	312.385,81	381.017,28	453.883,44	341.782,51	558.978,61	1.287.202,00
EDUCACAO E CULTURA	2.183.582,38	178.202,29	95.461,43	111.481,08	100.649,80	137.325,92	97.736,45	162.920,67	236.822,43	149.858,24	636.030,00
ENERGIA E REG. MINISTERIAIS	179.570,31	35.172,22	8.158,13	3.538,72	3.757,93	4.471,78	3.995,72	23.104,08	10.743,43	5.988,04	78.445,00
HABITACAO E URBANISMO	189.135,32	548,72	132,89	275,88	518,29	1.843,03	2.434,56	4.051,30	2.308,03	1.080,19	79.848,00
INDUSTRIA, COMERCIO E SERVICOS	533.020,35	16.437,80	19.786,79	20.506,20	12.343,18	11.577,63	26.836,28	13.147,28	59.900,74	52.896,98	81.888,00
RELACOES EXTERIORES	97.487,88	4.764,75	3.341,03	4.043,55	3.872,38	9.203,12	7.997,40	19.238,44	28.422,96	46.182,97	137.299,00
SALUDE E SANEAMENTO	4.247.783,30	82.484,35	27.435,20	80.805,22	78.885,72	503.215,24	90.801,21	498.390,41	218.902,77	192.604,67	1.180.833,00
TRABALHO	1.801.287,02	35.311,71	31.913,25	148.071,82	167.494,97	106.225,56	125.833,30	109.730,92	158.638,05	148.780,83	384.308,00
ASSISTENCIA E PREVIDENCIA	11.207.794,94	228.040,81	130.291,78	178.987,18	153.941,57	1.170.814,34	628.096,12	319.274,18	838.724,64	389.678,83	4.832.198,00
TRANSPORTE	1.118.488,88	51.345,97	30.283,25	28.848,13	34.208,31	36.963,00	41.650,11	58.864,76	88.585,77	81.708,71	675.394,00
RESERVA DE CONTINGENCIA	127.217,64	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL	49.416.343,48	1.830.333,50	885.145,85	1.324.579,47	1.178.889,43	4.737.836,46	1.919.619,75	2.242.636,61	7.000.643,48	6.482.932,92	18.238.806,00

FORNE: SIAFI - COGNITIN

03 MILHES

TABELA 7.2

EXECUÇÃO DA DESPESA POR FUNÇÃO - 1991
FLUXO MENSAL

FUNÇÃO	DOTAÇÃO INICIAL	JAN - MAR	ABRIL	MAYO	JUNHO	JULHO	AGOSTO	SETEMBRO	OUTUBRO	NOVEMBRO	DEZEMBRO
LEGISLATIVA	713,21	136,43	37,94	34,98	47,35	47,92	54,25	37,12	33,47	27,29	84
JUDICIARIA	1.292,68	264,84	79,34	91,30	111,11	92,55	143,57	131,91	74,84	49,69	102
ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO	52.997,21	1.440,14	731,00	649,01	212,41	6.131,80	589,55	428,00	7.658,67	5.853,97	8.092
AGRICULTURA	8.554,99	867,01	354,33	282,89	373,57	504,83	217,15	268,97	272,28	383,08	795
COMUNICAÇÃO	35,62	4,95	2,17	2,31	2,62	1,55	1,03	1,35	2,04	2,81	13
DEFESA NACIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA	5.281,99	798,73	292,19	309,68	319,35	309,02	336,10	277,10	352,31	386,73	841
DESENVOLVIMENTO REGIONAL	15.704,11	2.105,35	808,29	1.298,20	970,01	903,49	904,11	978,25	585,30	796,37	1.445
EDUCAÇÃO E CULTURA	6.547,68	821,53	364,57	399,67	328,45	397,19	244,76	351,14	405,59	204,63	798
ENERGIA E MEC. MINERAIS	543,44	162,15	31,16	12,69	12,26	12,93	10,01	49,80	18,49	9,47	88
HABITAÇÃO E URBANISMO	572,39	2,53	0,51	0,99	1,69	5,82	5,82	8,73	3,97	1,44	89
INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS	1.673,64	75,78	71,67	73,52	40,28	33,49	68,71	28,34	192,59	72,02	91
RELACIONES EXTERIORES	284,68	47,97	12,76	14,50	17,86	28,62	20,03	41,46	50,39	62,88	153
SUADE E SANEAMENTO	12.855,36	288,06	104,85	289,69	259,77	1.435,41	226,55	1.074,18	371,47	199,69	1.293
TRABALHO	4.848,07	192,79	121,88	534,43	548,54	307,23	315,38	217,11	272,03	292,69	429
ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA	33.919,83	1.051,30	497,88	634,51	502,35	3.385,69	1.567,95	817,45	1.435,43	530,54	5.388
TRANSPORTE	3.384,89	236,71	115,85	103,39	111,83	108,91	104,31	126,74	151,68	111,24	752
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	385,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0
TOTAL	149.551,89	8.438,07	3.985,98	4.748,69	3.847,02	13.702,93	4.807,37	4.823,55	11.969,54	8.745,52	20.326

FUNTE: SIAFI - COCONJDTM
Valores arredondados pelo IGP-DI
dojar, mado dez/90

US\$ MILHOES

TABELA 7.3

EXECUÇÃO DA DESPESA POR FUNÇÃO - 1991
FLUXO ACUMULADO

FUNÇÃO	DOTAÇÃO INICIAL	JAN - MAR	ABRIL	MADO	JUNHO	JULHO	AGO STO	SETEMBRO	OUTUBRO	NOVEMBRO	DEZEMBRO
LEGISLATIVA	713,21	136,43	174,37	209,33	256,87	304,69	356,94	396,06	429,53	456,76	591,00
JUDICIARIA	1.292,26	264,64	343,97	435,28	546,39	678,94	772,51	904,31	979,25	1.028,93	1.131,00
ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO	52.687,21	1.440,14	2.171,14	2.819,15	3.031,56	9.163,16	9.752,71	10.178,79	18.035,97	23.689,94	31.841,00
AGRICULTURA	8.554,99	867,01	1.221,34	1.504,18	1.877,77	2.382,60	2.598,75	2.866,72	3.139,90	3.532,07	4.317,00
COMUNICAÇÃO	35,62	4,86	7,12	9,43	11,44	12,99	14,02	15,38	17,42	20,03	34,00
DEFESA NACIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA	5.281,89	796,79	1.098,63	1.418,69	1.733,95	2.033,97	2.376,09	2.647,16	2.989,69	3.368,22	4.208,00
DESENVOLVIMENTO REGIONAL	15.704,11	2.105,35	2.873,64	4.269,84	5.239,85	6.143,34	7.047,45	8.026,71	8.611,00	9.389,31	10.815,00
EDUCAÇÃO E CULTURA	8.547,66	821,53	1.185,10	1.565,77	1.914,21	2.311,39	2.556,15	2.907,30	3.312,89	3.516,92	4.225,00
ENERGIA E REC. MINERAIS	543,44	162,15	193,31	205,99	218,28	231,19	241,20	250,99	309,39	319,67	407,00
HABITACAO E URBANISMO	572,39	2,53	3,04	4,03	5,72	11,34	17,15	23,69	29,54	31,28	129,00
INDUSTRIA, COMERCIO E SERVIÇOS	1.673,84	79,78	147,45	220,87	261,25	294,73	361,44	389,77	492,56	584,38	695,00
RELAÇÕES EXTERIORES	284,66	21,97	34,73	49,22	61,21	87,82	107,85	149,32	199,71	282,56	415,00
SALUDE E SANEAMENTO	12.655,36	268,06	382,91	682,81	942,38	2.397,79	2.824,43	3.668,62	4.070,09	4.299,78	5.563,00
TRABALHO	4.846,07	162,79	284,67	619,10	1.385,88	1.872,91	1.988,29	2.205,39	2.477,42	2.680,00	3.108,00
ASSISTENCIA E PREVIDENCIA	33.918,63	1.051,30	1.548,88	2.183,39	2.665,74	6.071,43	7.838,38	8.498,83	9.893,56	10.423,90	13.810,00
TRANSPORTE	3.384,89	296,71	352,56	485,76	567,39	674,29	776,50	905,34	1.097,02	1.168,27	1.921,00
RESERVA DE CONTINGENCIA	385,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL	149.551,89	8.438,07	12.123,94	16.872,64	20.719,66	34.422,59	38.228,95	44.063,51	58.053,04	64.838,56	85.186,00

FONTE: SIAFI - CCONTID/TN
 Valores atualizados pelo IGP - DI
 dólar médio de 2790

US\$ MILHÖES

TABELA 8

EXECUÇÃO ORÇAMENTARIA - 1990
CREDITOS ADICIONAIS

Cr\$ BILHOES

TITULOS	DOTACAO INICIAL	SUPLEMENTACAO	ESPECIAL	EXTRACORDINARIO	AUTORIZADA	DESPESA REALIZADA	CREDITOS NAO UTILIZADOS	RESTOS A PAGAR
DESPESAS CORRENTES	1.121,62	4.904,79	260,05		6.286,46	6.202,12	122,92	569,76
Pessoal e Encargos Sociais	225,88	1.742,20	6,86		1.974,94	1.938,36	27,27	73,51
Juros e Encargos da Div. Int.	301,47	461,10	7,91		770,48	770,44	0,05	16,41
Juros e Encargos da Div. Ext.	13,70	93,59	0,01		107,29	122,72	0,79	54,26
Outras Despesas Correntes	580,57	2.607,91	245,27		3.433,75	3.370,60	94,82	425,57
DESPESAS DE CAPITAL	1.931,04	13.170,69	600,72	20,49	15.722,94	15.378,28	388,43	1.696,38
Investimento	62,17	225,01	63,85	0,49	351,52	337,71	17,90	137,33
Inversoes Financeiras	157,53	341,97	533,64	20,00	1.053,13	697,32	355,44	294,96
Amortizacao da Divida	1.709,58	12.587,83	1,22		14.298,63	14.335,91	3,67	1.260,59
Amortizacao da Divida Interna	1.682,07	12.378,33	0,11		14.060,51	14.060,41	0,09	1.101,74
Amortizacao da Divida Externa	27,52	209,50	1,11		238,12	275,49	3,58	158,85
Outras Despesas de Capital	1,76	15,89	2,02		19,67	7,34	11,42	3,50
RESERVA DE CONTINGENCIA	0,89	3,79			4,67		4,67	
TOTAL	3.052,66	18.075,48	860,77	20,49	22.009,40	21.580,39	511,34	2.266,13

FONTE: BGU/90

TABELA B 1

EXECUÇÃO ORÇAMENTARIA - 1990
CREDITOS ADICIONAIS

TITULOS	DOTACAO INICIAL	SUPLEMENTACAO	ESPECIAL	EXTRACORDINARIO	AUTORIZADA	DESPESA REALIZADA	CREDITOS NAO UTILIZADOS	RESTOS A PAGAR
DESPESAS CORRENTES	36,74%	27,14%	30,21%		28,56%	28,74%	24,04%	25,14%
Pessoal e Encargos Sociais	7,40%	9,64%	0,80%		8,97%	8,98%	5,33%	3,24%
Juros e Encargos da Div. Int.	9,88%	2,55%	0,92%		3,50%	3,57%	0,01%	0,72%
Juros e Encargos da Div. Ext.	0,45%	0,52%			0,49%	0,57%	0,15%	2,39%
Outras Despesas Correntes	19,02%	14,43%	28,49%		15,50%	15,62%	18,54%	18,78%
DESPESAS DE CAPITAL	63,26%	72,86%	69,79%	100,00%	71,44%	71,28%	75,96%	74,86%
Investimento	2,04%	1,24%	7,42%	2,37%	1,60%	1,55%	3,50%	6,06%
Inversoes Financeiras	5,16%	1,89%	62,00%	97,63%	4,78%	3,23%	69,51%	13,02%
Amortizacao da Divida	56,00%	69,64%	0,14%		64,97%	66,43%	0,72%	55,63%
Amortizacao da Divida Interna	55,10%	68,48%	0,01%		63,88%	65,15%	0,02%	48,62%
Amortizacao da Divida Externa	0,90%	1,16%	0,13%		1,08%	1,28%	0,70%	7,01%
Outras Despesas de Capital	0,06%	0,09%	0,23%		0,09%	0,03%	2,23%	0,15%
RESERVA DE CONTINGENCIA	0,03%	0,02%	0,00%	0,00%	0,02%	0,00%	0,91%	
TOTAL	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

FONTE: BGU/90

TABELA 9

EXECUÇÃO ORÇAMENTARIA - 1991
CREDITOS ADICIONAIS

Cr\$ BILHOES

TITULOS	DOTACAO INICIAL	SUPLEMENTACAO	ESPECIAL	EXTRAORDINARIO	AUTORIZADA	DESPESA REALIZADA	CREDITOS NAO UTILIZADOS	RESTOS A PAGAR
DESPESAS CORRENTES	27.375,06	1.295,17	189,34		28.859,57	23.824,99	5.412,50	1.892,00
Pessoal e Encargos Sociais	7.327,20	335,24	0,46		7.662,90	7.615,67	171,64	323,96
Juros e Encargos da Div. Int.	471,50	(369,23)			102,28	75,80	26,47	22,14
Juros e Encargos da Div. Ext.	480,27	363,67	1,06		825,00	711,50	199,31	329,63
Outras Despesas Correntes	19.116,08	965,49	187,82		20.269,40	15.422,02	5.015,10	1.216,26
DESPESAS DE CAPITAL	21.914,06	6.260,74	648,00		28.822,81	22.064,22	6.986,28	2.364,49
Investimento	3.068,92	(36,87)	141,52		3.173,56	1.983,32	1.238,10	1.002,30
Inversoes Financeiras	4.811,93	(114,53)	495,66		5.193,06	3.100,79	2.127,98	660,80
Amortizacao da Divida	13.978,40	6.417,38	10,79		20.406,57	16.950,88	3.600,77	690,23
Amortizacao da Divida Interna	13.037,27	5.509,06			18.546,34	15.725,51	2.785,83	155,70
Amortizacao da Divida Externa	941,12	908,32	10,79		1.860,23	1.225,37	814,94	534,53
Outras Despesas de Capital	54,62	(5,24)	0,04		49,62	29,24	19,43	11,16
RESERVA DE CONTINGENCIA	127,22	(66,75)			60,47		60,47	
TOTAL	49.416,34	7.683,13	837,35		57.742,85	45.889,21	12.459,25	4.256,48

FONTE: BGU/RI

TABELA 9.1

EXECUÇÃO ORÇAMENTARIA - 1991
CREDITOS ADICIONAIS

TITULOS	DOTACAO INICIAL	SUPLEMENTACAO	ESPECIAL	EXTRAORDINARIO	AUTORIZADA	DESPESA REALIZADA	CREDITOS NAO UTILIZADOS	RESTOS A PAGAR
DESPESAS CORRENTES	55,40%	16,86%	22,61%		49,98%	51,92%	43,44%	44,45%
Pessoal e Encargos Sociais	14,83%	4,36%	0,06%		13,27%	16,60%	1,38%	7,61%
Juros e Encargos da Div. Int.	0,95%	-4,81%	0,00%		0,18%	0,17%	0,21%	0,52%
Juros e Encargos da Div. Ext.	0,93%	4,73%			1,43%	1,55%	1,60%	7,74%
Outras Despesas Correntes	38,68%	12,57%	22,43%		35,10%	33,61%	40,25%	28,57%
DESPESAS DE CAPITAL	44,35%	81,49%	77,39%		49,92%	48,08%	56,07%	55,55%
Investimento	6,21%	-0,48%	16,90%		5,50%	4,32%	9,94%	23,55%
Inversoes Financeiras	9,74%	-1,49%	59,19%		8,99%	6,76%	17,08%	16,52%
Amortizacao da Divida	28,29%	83,53%	1,29%		35,34%	36,94%	28,90%	16,22%
Amortizacao da Divida Interna	26,38%	71,70%	0,00%		32,12%	34,27%	22,96%	3,66%
Amortizacao da Divida Externa	1,90%	11,82%	1,29%		3,22%	2,67%	6,54%	12,56%
Outras Despesas de Capital	0,11%	-0,07%	0,00%		0,09%	0,06%	0,16%	0,26%
RESERVA DE CONTINGENCIA	0,26%	-0,87%	0,00%		0,10%	0,00%	0,49%	
TOTAL	100,00%	100,00%	100,00%		100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

FONTE: BGU/91

BIBLIOGRAFIA

AFONSO, José Roberto & GIOME, Valdemar

1991 Regulação do processo orçamentário, de seus controles e da contabilidade pública. Rio de Janeiro, mimeo.

AFONSO, Rui de Brito Alves

1990 A ruptura do padrão de financiamento do setor público e a crise de planejamento no Brasil nos anos 80. São Paulo, Planejamento e Políticas Públicas, No4.

ASSIS, José Carlos

1983 A Chave do Tesouro - a anatomia dos escândalos financeiros: Brasil 1974-1983. Editora Paz e Terra, 9ª Edição.

1984 Os Mandarins da República - a anatomia dos escândalos da administração pública. Editora Paz e Terra, 10ª Edição.

BELLUZZO, L.G. & ALMEIDA, J.S.G.

1992 A crise da dívida e suas repercussões sobre a economia brasileira. In "A luta pela sobrevivência da moeda nacional". Editora Paz e Terra, RJ, 1992.

BIASOTO Jr., Geraldo et alii

1990 O processo orçamentário brasileiro. São Paulo, mimeo

BONTEMPO, Hélio Cezar

s.d. Subsídios e Incentivos: uma avaliação quantitativa parcial. DEPEC/DIPEC

1988 Transferências externas e financiamento do governo federal e autoridades monetárias.

São Paulo, IESP/FUNDAP, Texto para Discussão No17.

BRAGA, José Carlos de Souza

1981 Os orçamentos estatais e a política econômica.

In "Desenvolvimento Capitalista no Brasil", vol.1,

Editora Brasiliense.

CAMPANHOLE, A. & CAMPANHOLE, H.L.

1989 As Constituições do Brasil. Editora Atlas, 10^a Edição.

São Paulo.

CARDOSO, Fernando Henrique

1987 Aspectos políticos do planejamento, in Planejamento no Brasil. Editora Perspectiva, 5^a Edição.

CAVALCANTI, Carlos Brandão

1988 Transferência de recursos ao exterior e substituição de dívida externa por dívida interna. BNDES.

CONGRESSO NACIONAL

1989 Lei No 7.800/89, Brasília.

1990(a) Lei No 8.074/90, Brasília.

1990(b) Projeto de Lei No 19/90, Brasília.

1991(a) Lei No 8.211/91, Brasília.

1991(b) Projeto de Lei No 26/91, Brasília.

1991(c) Parecer No 161/91, Brasília.

DAIN, Sulamis

1988 Crise fiscal e dilema distributivo.

Rio de Janeiro, Tese de Professor Titular, mimeo.

DALAND, R.T.

1969 Estratégia e estilo do planejamento brasileiro.

Liador, Rio de Janeiro.

DANTAS, Claudio

1989 Decreto Lei No 2.376: Notas para o Senhor Secretário.

Secretaria de Orçamento e Finanças, Brasília, mimeo.

FIORI, José Luis

1991 Reforma ou Sucata: o dilema estratégico do setor

público brasileiro. São Paulo, IESP/FUNDAP, Texto
para Discussão, ano 6, No 4.

FÓRUM GAZETA MERCANTIL

1983 Brasil FMI: a armadilha da recessão

GIACOMONI, James

1989 Orçamento Público. Editora Atlas S/A, São Paulo.

GIARDA, P. & PARMENTOLA (org.)

1990 Bilanci Pubblici e Crisi Finanziaria. Problemi di

Amministrazione Pubblica, quaderno N.16, il Mulino.

GOMES, G.D. et.alii

- 1985 Autoridades Monetárias: institucionalidade, papel no ajustamento externo e no financiamento da economia.
BNDES, mimeo.

GUARDIA, Eduardo Refinetti

- 1991 Orçamento Geral da União: Aspectos institucionais e os limites da política fiscal para 1991.
IESP/FUNDAP, mimeo.

IESP/FUNDAP

- 1990 O novo Orçamento Geral da União e o financiamento das políticas públicas. IESP/FUNDAP, mimeo.
- 1992 (a) Gestão Estatal no Brasil: A cumplicidade inflacionária ameaçada.
- 1992 (b) Refinanciamento da dívida externa dos estados, municípios e empresas estatais. IESP/FUNDAP,
Texto para Discussão No 2, junho.
- 1992 (c) Reordenamento Institucional do Sistema Financeiro no Brasil: um estudo comparado. Relatório Final do Projeto "O Formato Institucional do Sistema Monetário e Financeiro: um estudo comparado".
IESP/FUNDAP, mimeo.

KATZMANN, Robert A.

- 1989 The american legislative process as a signal. In
Journal of Public Policy, 9, 3, 287-305.

LAFER, Betty M.

- 1987 O Conceito de Planejamento, in Planejamento no Brasil.
Editora Perspectiva, 5ª Edição.

LIKIERMAN, A.

- 1990, Government Accounting in the United Kingdom
In "Government Financial Management: issues
and country studies", edited by A. Premchand,
IMF, Washington, D.C., 1990.

LONGO, C.A.

- 1992 O Processo Orçamentário: tendências e perspectivas.
Comissão de Reforma Fiscal, Brasília, mimeo.

MANOEL, Álvaro

- 1991 Relacionamento entre Tesouro Nacional e Banco Central:
evolução recente e alguns aspectos da legislação.
Brasília, dez/1991, mimeo.

MODIANO, E. & CARNEIRO, D.D.

- 1990 Ajuste Externo e Desequilíbrio Interno: 1980-1984.
In "A Ordem do Progresso: cem anos de política eco-
nômica republicana 1889-1989". Editora Campus, Rio de
Janeiro.

MONTEIRO, J.V. & AZEVEDO CUNHA, L.R.

- 1973 A Organização do Planejamento Econômico: o caso
brasileiro. Pesquisa e Planejamento Econômico,
3(4), dezembro.

OCDE

1987 The control and management of government expenditure.

O'CONNOR, James

1977 USA: A Crise do Estado Capitalista. Editora Paz e Terra.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto

1985 A crise do sistema fiscal brasileiro (1965-1983).

Tese de doutoramento, Campinas, mimeo.

1990 As finanças públicas na nova Constituição.

Belo Horizonte, mimeo.

PARENTE, Pedro Pullen

1990 Observações acerca da evolução recente do déficit e das finanças públicas. mimeo

PARENTE, Pedro Pullen & CALABI, Andrea Sandro

1990 Finanças Públicas Federais: aspectos institucionais, evolução recente e perspectivas. mimeo

PASSANEZI, Reynaldo & PAULA, Tomás Bruginski

1990 O setor produtivo estatal e o orçamento de investimento
IESP/FUNDAP, mimeo.

PAULA, Tomás Bruginski

1989 Padrões de financiamento do setor público - uma análise do sistema fiscal e do setor produtivo estatal no

Brasil. Dissertação de Mestrado, Campinas, mimeo.

PECHMAN, J.A.

1987 Federal Tax Policy. Brookings, Washington, D.C.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio

1988 O processo de Elaboração e Execução Orçamentárias no Brasil: algumas de suas peculiaridades. In Revista de Economia Política, vol.8, n° 3, jul/set.

1989 Os orçamentos na nova Constituição. In Revista Informe Legislativo, Brasília, a.26, n.104, out/dez.

PREMCHAND, A.

1983 Government Budgeting and Expenditure Controls: theory and Practice. IMF, Washington, D.C.

1988 Temas recurrentes en materia de elaboración del presupuesto. In "Aspectos del Presupuesto Público", Edición preparada por A.Premchand e A.L.Antonaya. FMI, Washington, D.C., 1988.

1990 Expenditure Controls: institutional and operational issues. In "Government Financial Management: issues and country studies", edited by A. Premchand, IMF, Washington, D.C., 1990.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

1989 Orçamento Geral da União - 1990. Secretaria de Planejamento e Coordenação, Brasília.

1990 Balanco Geral da União - Exercício de 1989.
Ministério da Economia Fazenda e Planejamento,
Brasília.

1991 Balanco Geral da União - Exercício de 1990.
Ministério da Economia Fazenda e Planejamento,
Brasília.

1992(a) Balanco Geral da União - Exercício de 1991.
Ministério da Economia Fazenda e Planejamento,
Brasília.

1992(b) Plano Plurianual - 1993/1995. Ministério da
Economia, Fazenda e Planejamento, Secretaria
Nacional de Planejamento, Brasília.

QUEIROZ, Cid Heráclito

1992 Deve ser restaurada a constitucionalidade do orçamento
federal. Gazeta Mercantil, 9 de abril de 1992.

REZENDE, Fernando

1992 A questão federativa no processo de reforma tributária.
São Paulo, IESP/FUNDAP, Texto para Discussão, TD/IESP2,
junho/1992.

REZENDE, Fernando & DAIN, Sulamis

1985 Reforma institucional, finanças públicas e controle dos
gastos governamentais.
Pesquisa e Planejamento Econômico, 15(2), agosto.

REZENDE, Fernando & DOELLINGER, C.

- 1985 Financiamento do Setor Público: as reformas fiscal e financeira. In "Perspectivas de longo prazo da economia brasileira". INPES/IPEA, 1985.

SERRA, José

- 1988 A Constituição e o gasto público
Revista Planejamento e Políticas Públicas, No 1
Brasília, IPEA, junho.

SHICK, Allen

- 1986 Macro-Budgetary adaptations to fiscal stress in industrialized democracies.
Public Administration Review, V.46, No2, March/April.
- 1988 Enseñanzas que deben recoger los PRI y los PMD de los resultados obtenidos por las democracias industrializadas en materia presupuestaria. In "Aspectos del Presupuesto Público", Edición preparada por A.Premchand e A.L.Antonaya. FMI, Washington, D.C., 1988.
- 1990 Why the Deficits Persists as a Budget Problem: role of political institutions. In "Governement Financial Management: issues and country studies", edited by CIII. Premchand, IMF, Washington, D.C., 1990.

SILVA, Carlos Eduardo de Souza

- 1992 Exame das formas de controle do Poder Público sobre as empresas estatais. São Paulo, IESP/FUNDAP, mimeo.

SILVA, Maria da Conceição

- 1987 O Orçamento Brasileiro: seu processo atual e as reformulações propostas no Projeto Constitucional.
IPEA, Texto para Discussão Interna No 123.

TANZI, Vito

- 1988 Parámetros de política fiscal en la formulación de resupuestos. In "Aspectos del Presupuesto Público",
Edición preparada por A.Premchand e A.L.Antonaya,
FMI, Washington, D.C., 1988.

TARSCHYS, Daniel

- 1990 Dalla espansione alla restrizione economica: recenti sviluppi nella formazione dei bilanci.
In Problemi di Amministrazione Pubblica,
Quaderno N.16, il Mulino.

TAVARES, Maria da Conceição

- 1988 O Planejamento em economias mistas. In Seminário
Estado e Planejamento: os sonhos e a realidade.
SEPLAN/IPEA/CENDEC, Brasília.

TEIXEIRA, Eduardo

- 1990 O déficit e a crise das finanças públicas: 1982-1987.
Rio de Janeiro, Dissertação de Mestrado, mimeo.

WILDAVSKY, Aaron

1964 The politics of the budgetary process.

Little, Brown and Company, 13^a Edição.

WERNECK, Rogério L.F.

1987 Empresas estatais e política macroeconômica.

Rio de Janeiro, Editora Campus Ltda.

WORLD BANK

1989 Brazil: public expenditure, subsidy policies and
budgetary reform.