

INT-0730

SOLO PARA PARTICIPANTES

Documento de Referencia No 7
Diciembre de 1985

ORIGINAL: PORTUGUES

Comisión Económica para América
Latina y el Caribe

REUNION/TALLER SOBRE SISTEMAS DE
INFORMACION Y ESTADISTICAS DEL
SECTOR PUBLICO

Santiago, 2 al 6 de diciembre de 1985



NOTAS SOBRE A INFORMACAO ORCAMENTARIA
DO SETOR PUBLICO BRASILEIRO E PERSPECTIVAS DE
EVOLUCAO

Antonio Amado */

*/ Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva
responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

NOTAS SOBRE A INFORMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA
DO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO E PERSPECTIVAS DE
EVOLUÇÃO
(PARA DISCUSSÃO)

ANTONIO AMADO

Documento preliminar apresentado na reunião promovida pela
CEPAL, no período de 02 a 06 de Dezembro de 1985 em Santiago
- Chile sobre Estatísticas do Setor Público.

I - INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por finalidade apresentar na reunião promovida pela Comissão Econômica para a América Latina - CEPAL -, no período de 02 a 06 de Dezembro de 1985, os principais aspectos do processo orçamentário brasileiro, nos últimos vinte anos, e os problemas inerentes à informação e conceitos utilizados para determinar e classificar a posição financeira do setor público, e abordar alguns aspectos da evolução do processo orçamentário.

As idéias e opiniões emitidas, são de total responsabilidade do autor, não comprometendo, em consequência, a repartição onde trabalha, nem o governo.

Aproveito o ensejo para felicitar a CEPAL pela organização e promoção desta reunião, para abordar temas tão importantes e de atualidade para os países da América Latina e Caribe, a gradecendo o honroso convite para participar.

O presente documento, longe de proceder a uma análise exaustiva, abordará os aspectos mais relevantes tanto do diagnóstico, quanto das linhas de ação que se requerem para o futuro.

II - DIAGNÓSTICO DOS ÚLTIMOS ANOS

1 - Alguns aspectos gerais

O Brasil é uma República Federativa constituída sob o regime representativo, pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, segundo reza sua constituição.

O setor público contempla três esferas de governo, a federal, a estadual e a municipal, cada uma podendo compreender:

- A Administração Direta
- A Administração Indireta

A primeira integrada pela estrutura administrativa do governo propriamente dito. A segunda, por autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações e órgãos autônomos.

Cada esfera de governo, goza de autonomia prevista na Constituição. Nos últimos anos, a dos Estados e Municípios foi afetada pela concentração e centralização das decisões políticas, econômicas, financeiras e tributárias, na esfera federal, fruto dos governos de fato da época.

2 - A evolução do setor público

O setor público brasileiro teve uma expansão considerável na década dos 70, principalmente na administração indireta.

As causas podem atribuir-se fundamentalmente:

- A rigidez verificada no processo orçamentário da administração direta, incompatível com as novas funções assumidas pelo Estado;
- A preocupação em complementar processos produtivos já desenvolvidos por entidades públicas;
- A função "UTI" desempenhada pelo governo, em relação a empresas privadas deficitárias e inadimplentes perante órgãos governamentais;
- A ausência do poder controlador do Executivo, dada as limitações impostas ao Legislativo;
- A isometria organizacional, fomentada dentro do Governo Federal e induzida por este nas demais esferas de governo;
- A fuga aos controles sociais existentes, ainda que mínimos.

3 - Efeitos da expansão do setor público

Entre os principais, sobressaem:

- Aumento considerável da intervenção do Estado no campo econômico e na própria vida dos cidadãos, através de um abuso normativo;
- Ampliação do gasto público, principalmente em investimento, estimulado pela necessidade de alternativas energéticas para enfrentar a crise derivada do aumento

- to dos preços de petróleo e derivados;
- Descontrole do gasto público pela atomização dos centros de decisão;
 - Incremento considerável do endividamento resultante do financiamento de grandes projetos;
 - O uso das empresas como instrumentos de captação de recursos externos para equilibrar a balança de pagamentos e fazer face a compromissos externos de curto prazo;
 - Descoordenação dos investimentos, levando à incompletariedade dos mesmos, gerando pressões por mais investimentos e aumentando os custos dos produtos e serviços públicos;
 - Pressões inflacionárias decorrentes dos altos preços dos serviços públicos, da elevação dos juros, pela pressão do setor público no mercado de capitais;
 - Desestímulo ao investimento real, por parte do setor privado, na medida que obtinha uma remuneração igual ou superior no mercado financeiro, sem riscos;
 - Esvaziamento do Orçamento Fiscal;
 - Realização de gasto fiscal via orçamento monetário, principalmente referente a incentivos, subsídios ao consumo e ao crédito e a processos produtivos regionais;
 - Deterioração das condições sociais decorrentes da canalização de recursos consideráveis para o campo econômico

co e de infra-estrutura;

- Alcançaram-se resultados importantes no campo energético, no campo das exportações, na mineração, na siderurgia.

4 - O processo orçamentário

A competência legislativa em matéria financeira pública é da União.

Isso significa que as normas relativas ao Orçamento Fiscal são ditadas pelo Governo Federal e regem para as três esferas de governo.

Tal competência está prevista pela atual Constituição, no Art. 8, item XVII, c, que a tornou mais explícita, já que a lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, baseada na Constituição de 1946, estabeleceu normas de Direito Financeiro, para as três esferas de governo.

Está implícita, na referida lei, a idéia de um Sistema Nacional de Orçamento, no que respeita ao uso de Classificações da receita e da despesa, sem que isso signifique interferência na autonomia de cada esfera governamental.

O referido dispositivo legal, determina que anualmente o órgão central do Sistema Nacional de Orçamento, elabore um balanço e um orçamento consolidado das três esferas do governo, o que só parcialmente vem sendo cumprido, dificultando dispor de in

formações atualizadas sobre o universo de municípios, para apoiar decisões de política econômica e fiscal.

As classificações, previstas no referido dispositivo legal, foram sendo atualizadas pela Secretaria de Orçamento e Finanças, usando-se atualmente a classificação econômica da receita e da despesa, esta combinada com os elementos de despesa, a institucional e a funcional-programática, cuja estrutura segue a filosofia do Orçamento-Programa, introduzido no Governo Federal, através do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

O referido decreto formalizou e institucionalizou o Sistema de Planejamento Federal e estabeleceu uma vinculação estreita entre a Administração Federal e os instrumentos de Planejamento e o Orçamento.

Embora se tenha adotado a técnica do Orçamento- Programa, na verdade segue-se o ritual do orçamento tradicional, onde o elemento da despesa é a base para a elaboração, discussão, aprovação e administração orçamentária.

Assim, embora formalmente tenha havido avanços, substantivamente os resultados deixam a desejar.

O Governo, além do orçamento fiscal, exercia ação fiscal via orçamento monetário e via autarquias, fundações, organismos autônomos e pseudo empresas estatais, e ação empresarial via empresas estatais e mistas responsáveis principalmente pelos investimentos e produção de setores estratégicos.

Desta forma, o orçamento fiscal, foi perdendo peso no conjunto do gasto público.

Por outro lado, a administração indireta, gozando de uma ampla autonomia e não contando com formas adequadas de controle, deu origem a distorções, com graves consequências na eficiência e eficácia e na situação financeira do setor público.

Em 1979, pelo Decreto Nº 84.128, cria-se a Secretaria de Controle das Empresas Estatais, (SEST), com a finalidade de controlar os recursos e dispêndios das Empresas Estatais.

O conceito de empresas estatais utilizado, foi excessivamente abrangente e incoerente com a natureza das entidades compreendidas.

O trabalho da SEST foi importante fundamentalmente para:

- Saber quantas eram as empresas estatais e entidades da administração indireta;
- Em que situação patrimonial e financeira se encontravam;
- Quais as relações entre as várias empresas públicas;
- Frear a expansão descontrolada dos dispêndios das empresas estatais;
- Possibilitar a elaboração de consolidados e agregados do setor público federal;
- Evidenciar o dispêndio público não sujeito ao Congresso;

- Possibilitar identificar empresas e entidades que não se justifica seguir pertencendo ao governo.
- Corrigir abusos, que a falta de controle incentivava.

Apesar das distorções evidenciadas e sabidas na área empresarial estatal, houve exageros na imputação de responsabilidades à mesma, procurando-se desmerecer o papel importante que teve na promoção do desenvolvimento do país.

Embora se fale num orçamento da SEST, de facto tal expressão não tem sentido, já que se trata de entidades, que pela própria natureza jurídica, não admitem vasos comunicantes no tocante aos recursos. Cada uma tem um orçamento próprio, podendo agregar-se ou consolidar-se para obter dados sobre aspectos relativos à receita, despesa, poupança, déficit ou superávit dos mesmos, mas no conjunto, não constituem um orçamento.

5 - A evolução dos fatos políticos e suas repercussões no campo orçamentário

À medida que se foram ganhando espaços para a redemocratização do país, a área orçamentária foi submetida a uma crítica crescente, por parte da imprensa especializada, de entidades de pesquisa e análise econômica, do Congresso e dos próprios técnicos governamentais, chegando a tal ponto que mudanças neste campo passaram a constituir aspectos importantes na plataforma dos candidatos à eleição presidencial e no programa do governo da Nova República. Passou a ter destaque a "Unificação Orçamentária", com o objetivo de tornar mais transparente a ação do setor público,

exercer uma gerência sobre as suas ações e recursos, possibilitar uma discussão política substantiva e evidenciar o verdadeiro estado da situação do país perante a Nação.

Essa intensa crítica e discussão induziu a posicionamentos nem sempre próprios no nosso entender. Assim, alguns achavam que se devesse concentrar todas as receitas e despesas do setor público em um único orçamento, submetendo-se todas as entidades ao mesmo ritual de elaboração, discussão, aprovação, execução, acompanhamento e avaliação.

Na medida em que o processo legislativo fosse ágil e dinâmico, esta seria a forma ideal a seguir, pois assim se estaria eliminando parte das causas que levaram à explosão institucional, na administração indireta, que induziu às distorções já referidas.

Contudo, existem impedimentos contra esta proposta, de tipo legal, no caso das empresas mistas, e operacionais, oriundas da morosidade do processo legislativo que a inviabilizam, pelo menos a curto e médio prazos.

III - OS PROBLEMAS DA INFORMAÇÃO E DOS CONCEITOS

1 - Os dispositivos legais e os instrumentos de captação de informação

A informação orçamentária e de balanço referente à administração direta (ou seja) da União, dos Estados e Municípios, em tese, não é difícil conseguí-la, já que:

- a - Usam-se classificações idênticas para as três esferas de governo, que atendem ao conceito econômico da receita e despesa; programático, por elemento e institucional para a despesa;
- b - Existe dispositivo legal que obriga o Órgão Central do Sistema de Orçamento, a elaborar anualmente um orçamento e um balanço consolidado das três esferas do governo;
- c - Não existe resistência por parte dos Estados e Municípios, a proporcionar a informação.

O problema, no nosso entender, reside na pouca importância, que nos últimos anos se tem dado à informação institucionalizada para tomar decisões, preferindo-se outros critérios, nem sempre os mais científicos, fidedignos e responsáveis.

No tocante à administração indireta, na área federal, após a criação da Secretaria Especial de Controle das Empresas Estatais - SEST, não há dificuldades para obter a informação sobre o estado financeiro da mesma. Quanto aos Estados e Municípios, há

iniciativas no sentido de criar controles semelhantes ao da SEST da área federal. Alguns já estão funcionando.

Pode-se contestar a representatividade da informação, já que o processo orçamentário, por falta de um controle mais eficiente, tornou-se rotina formal, descuidando na prática, em certa medida, os conceitos e as definições das variáveis orçamentárias gerando-se algumas distorções.

Acreditamos que os canais institucionalizados são os mais adequados para obter as informações, desde que exista responsabilidade recíproca entre coletores e fornecedores de informações, e estas sirvam de facto para apoiar decisões relativas a diferentes esferas de governo, e em função de sua representatividade possam advir benefícios ou penalidades, segundo elas sejam ou não representativas, respectivamente.

Em decorrência da Lei nº 4.320/64, estão-se usando alguns conceitos que requerem ser revisados, o que esperamos será levado a cabo nos trabalhos da Constituinte, e na legislação complementar que dela derivar.

Nos últimos anos, devido a exigências do processo de negociação da dívida externa, o déficit público passou a ter um significado especial, ainda que com grau de credibilidade duvidoso.

A respeito nos permitimos as seguintes observações:

- Não é adequado usar os mesmos conceitos de déficit

para o governo e para as empresas estatais por tra
tar-se de instituições de natureza e funções distin
tas;

- Não é próprio agregar receitas e despesas de gover
no e empresas, e daí deduzir um déficit, relacionando-o
do-o com o PIB, pois são variáveis de natureza dife
rente;
- Não é significativo agregar receitas e despesas de
governo e empresas para daí deduzir a apropriação do
PIB por parte do setor público.

2 - A relatividade do significado do déficit

Como afirma a Dra. Maria da Conceição Silva em "Alguns
Conceitos de Déficit Fiscal do Setor Público no Brasil: Nota
para Discussão", reina uma grande confusão em relação ao déficit
público, o que tem induzido a apreciações equivocadas.

A confusão resulta da abrangência institucional dos
componentes de receita e despesa que configuram o déficit, da con
solidação ou não das autoridades monetárias no setor público, do
uso da despesa nominal ou operacional, da integração ou não de o
perações de crédito de curto prazo como fontes de financiamento
do déficit, etc., ou seja, é um conceito que carece de base ciên ✓
tífica sólida.

Por outro lado a referência ao déficit implica sempre
numa concepção financeira que se sintetiza num maior gasto em rela

ção a recursos financeiros disponíveis num determinado período. Ou seja, os recursos financeiros disponíveis, através de um determinado sistema de financiamento público, seriam insuficientes para atender as necessidades, de responsabilidade do Estado. Assim, a pergunta que se justifica, frente a um déficit financeiro relacionado com uma variável síntese, como é o PIB, é se a mesma não é menor do que a relação entre o grau de atendimento das necessidades básicas da sociedade, de responsabilidade do Estado e um nível de satisfação possível e viável frente à potencialidade do País.

Outros aspectos que cabe examinar é a correlação entre o déficit público e o desenvolvimento econômico e social, ou seja aumentando o primeiro verificam-se taxas mais elevadas de crescimento e melhoria geral nas condições de vida da população?

Quais os efeitos da redução do déficit dentro da ótica quantitativa monetarista e sobre que camadas da população recaem?

Quais os resultados conseguidos no combate à inflação pela redução do déficit público dentro do enfoque monetarista?

Estas perguntas e suas respostas, por certo esclarecem o significado do déficit financeiro, como também possibilitam aprofundar o exame das causas e efeitos do mesmo. Evidenciam se os déficits financeiros são gerados para melhorar as condições de vida da sociedade, se provêm da apropriação de bens públicos por grupos reduzidos da sociedade, se são provocados pela ineficiência do sistema de financiamento da ação governamental, se são a consequência da incapacidade, ineficiência e ineficácia

dos responsáveis pela política econômica e social e da ausência do planejamento socialmente participativo e de instrumentos de gerência e controle eficientes.

3 - A obsessão do déficit

É preocupante que os aspectos e problemas financeiros da política econômica, venham consumindo o tempo e a capacidade técnica das autoridades e equipes nos últimos anos, relegando a um segundo plano os aspectos materiais. E o que é ainda mais preocupante, é que para os problemas financeiros, como os evidenciados por um déficit fiscal, ou do setor público, se procurem soluções unicamente no campo financeiro, sem maior sensibilidade para os efeitos no campo material, como é o emprego, a produção, o consumo, o investimento, etc.

Os efeitos desta concepção dos problemas financeiros e de sua solução, tem-se manifestado em recessão, em desemprego, em redução dos níveis de consumo, em insegurança, enfim em diminuição no nível de vida da população.

Pensamos que deve inverter-se a ênfase, partindo-se da análise do campo real, dos recursos naturais, seu potencial, do capital, da mão-se-obra, da infra-estrutura, da tecnologia, etc., e em base a estes elementos determinar níveis mínimos aceitáveis de atendimento das necessidades coletivas, compatíveis com o desenvolvimento econômico e social e a consolidação de um sistema democrático. Esse seria o nível de atividade mínimo por parte do

Estado e que justificaria o déficit, em base a hipóteses de efi
ciência, eficácia, capacidade de gerência e de um sistema de fi
nanciamento capaz de prover os recursos necessários e compati
veis.

Em síntese achamos que o planejamento do campo mate
rial deve ter supremacia sobre a política financeira e monetária
sem que isso signifique um divórcio entre os dois aspectos, já
que este é um meio importante para obter os resultados da área
real (emprego, bens de consumo e de capital, educação, saúde, in
fra-estrutura, etc.).

IV - A EVOLUÇÃO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

Achamos que as mudanças do processo orçamentário brasileiro, terão como força indutora principal o Congresso Nacional, que já se movimenta no sentido de reaver as prerrogativas de legislar em matéria financeira.

Entendemos que a iniciativa em matéria orçamentária deve continuar competência do Executivo, porém o Legislativo deve exercer seu poder amplo de análise, crítica, desaprovação, aprovação, controle e avaliação.

Pensamos que não se deverá cair nos erros do passado, quando o orçamento era examinado mais em termos administrativos do que políticos. Para que tal não ocorra é necessário que o Executivo proporcione a informação necessária e apropriada à apreciação política do orçamento.

Acreditamos que a técnica do Orçamento-Programa, até agora usada formalmente, deverá passar a funcionar substancialmente, no sentido de analisar e explicitar objetivos, metas, custos e recursos para os diferentes programas e suas partes integrantes, e assim estabelecer responsabilidades para a administração e para o governo, e as bases para exercer o acompanhamento e a avaliação do Executivo, do Legislativo e da sociedade.

Achamos fundamental introduzir a análise econômica e social dos projetos públicos, para estabelecer prioridades na alocação de recursos, de forma mais racional, ordenada e econômica.

Devem melhorar-se as relações entre o Plano Nacional de Desenvolvimento e Orçamento do Setor Público, objetivando a segurar a execução do primeiro com eficiência e eficácia.

O Plano Nacional de Desenvolvimento, deverá contar com a participação ativa da sociedade e explicitar com realismo as políticas setoriais e regionais no sentido de polarizar o interesse da sociedade e de seus representantes, propiciando os elementos para a regionalização dos orçamentos.

Quanto aos orçamentos, achamos que os mesmos deverão depurar-se, o que já se iniciou quando se elaborou o orçamento da União para 1986, quando assumiu parte importante do gasto fiscal levado a cabo pelo Orçamento Monetário. No próximo ano tratar-se-á de levar para o Orçamento da União entidades típicas de governo, que atualmente integram o universo da SEST.

O Orçamento da União deverá reassumir sua importância, especialmente no atendimento das funções típicas de governo, evidenciando perante o Congresso a política fiscal e sua coerência com o PND.

A política empresarial pública deverá apresentar-se ao Congresso, devendo ser aprovado no geral pelo mesmo. O plano de investimentos empresariais e as fontes de financiamento deverão ser aprovados pelo Congresso.

As empresas deverão contar com a suficiente autonomia para o exercício da função empresarial, submetendo-se à supervisão e coordenação setorial e global.

Deverã aumentar a coordenação entre as equipes responsáveis pelo PND, as do Orçamento da União e a SEST para garantir uma vinculação mais estreita entre os referidos instrumentos.

Faz-se necessário nesta etapa de turbulência em que se encontra a economia, provocada por variáveis externas, desenvolver e implementar instrumentos de planejamento operativo anual que cumpram as seguintes funções:

- Avaliem o grau de execução anual do PND;
- Determinem a conjuntura anual e a prospecção para o próximo ano e assim fixem o cenário para a programação de curto prazo;
- Assegurem a articulação entre objetivos, metas, recursos e instrumentos de política econômica (financiamento, tributação, incentivos, subsídios, preços, salários, câmbio, etc.);
- Proporcionem os elementos essenciais para exercer o acompanhamento e a avaliação de formas a retroalimentar permanentemente os processos de planejamento e orçamento.

Requer-se recuperar o planejamento perante a sociedade e a administração pública, como instrumento indispensável para a melhoria do processo orçamentário e a manutenção do desenvolvimento em bases sólidas.

Impõe-se recuperar a responsabilidade sobre a geração e uso da informação para que as tarefas e decisões do processo orçamentário repousem em dados representativos da realidade.

É indispensável substituir o formal do processo orçamentário pelo substantivo, visando responsabilizar os agentes intervenientes em todas as etapas.

Deverã se rever os instrumentos plurianuais de investimento visando adequã-los a uma gerência moderna.

Requer-se melhorar a coordenação entre o planejamento real e o financeiro dando supremacia ao primeiro.

Os mesmos procedimentos deverão usar-se na área orçamentária, o que possibilitará ampliar o significado dos déficits e exercer sobre os mesmos uma gerência mais apropriada.

Deverã promover-se uma maior articulação entre os orçamentos das três esferas de governo objetivando a complementariedade de ações e em consequência maior eficácia dos recursos públicos.

Requer-se a implantação de instrumentos de acompanhamento eficazes que contemplem os aspectos físicos e financeiros e que permitam exercer a gerência dinâmica, corrigir possíveis distorções, realimentar o processo decisório e melhorar de forma permanente os métodos de programação e avaliação.