

21.03.2000

## UMA PROPOSTA DE POLÍTICA FISCAL: O ORÇAMENTO BASE ZERO

Fabio Giambiagi

### 1. Introdução

O Governo brasileiro está implementando um importante programa de ajuste fiscal que, se bem sucedido, deverá permitir ao país estabilizar a relação Dívida líquida do setor público/PIB (Ministério da Fazenda, 1998).<sup>1</sup> Para isso, nos termos do acordo alcançado com o Fundo Monetário Internacional (FMI) em março de 1999, o Governo se comprometeu a perseguir metas de superávit primário do setor público consolidado de 3,3 e 3,4 % do PIB em 2000 e 2001, respectivamente. Nesse contexto, o superávit primário do Governo Central seria de 2,7 e 2,6 % do PIB, nesses mesmos anos. Este artigo discute algumas questões que pode vir a ser importante aprofundar, na tentativa de dar continuidade a esse processo de ajuste, ao longo da década, de modo a assegurar uma trajetória não ascendente da relação Dívida pública/PIB.

O programa fiscal que visa alcançar as metas mencionadas é provavelmente o esforço oficial de planejamento econômico mais elaborado que tenha sido adotado no Brasil nos últimos 25 anos e representou um avanço considerável em relação ao quadro até então vigente, tanto em termos da definição de um horizonte de médio prazo para as ações governamentais, como também pelas medidas concretas de ajustamento que foram anunciadas, aprovadas e encontram-se em fase de implementação.

Entretanto, o ajuste em curso inclui 3 elementos indesejáveis. Em primeiro lugar, baseia-se fortemente em componentes temporários de receita, que deverão se esgotar com o passar do tempo, o que alimenta certas dúvidas nos analistas, acerca do cenário fiscal de longo prazo. Em segundo lugar e associado ao primeiro ponto, ele implica uma carga tributária onerosa, para um país de nível de renda médio como é o Brasil. E, em terceiro, no que diz respeito aos cortes feitos no gasto público, não pôde ser precedido por uma análise precisa e minuciosa acerca da estrutura da despesa e da conveniência de realização de formatos alternativos de corte das despesas. Em outras palavras, o gasto público, com os cortes, diminuiu, mas isso não significa necessariamente que a sua alocação tenha se tornado mais racional e eficiente.

Ao mesmo tempo que o ajuste é implementado, começa a se pensar, no âmbito federal, em modificar o conceito de orçamento, no sentido de transformar este em um conjunto de **programas** específicos. Assim, as

---

<sup>1</sup> Para algumas críticas acerca do uso deste coeficiente como indicador de avaliação da política fiscal no Brasil, ver Bevilacqua e Werneck (1998).

verbas dos diversos Ministérios passariam a ser alocadas em função dos programas que estes implementassem nas suas respectivas áreas de atuação. Esse é um passo importante para uma maior racionalização do gasto e as idéias aqui discutidas devem ser entendidas como um complemento dessa modificação que já está em curso.

Na elaboração deste artigo, partimos de duas premissas:

- a) com o fim das receitas extraordinárias, se nada for feito, o superávit primário do Governo Central - e, conseqüentemente, do setor público - cairá significativamente depois de 2001, algo que não é desejável que ocorra, em uma conjuntura de provável incerteza política como a que se viverá na proximidade das eleições presidenciais de 2002; e
- b) é importante que a estrutura da despesa pública seja condicionada aos critérios definidos acerca do papel do Estado e, especificamente, do Governo Federal na economia.

À luz dessas considerações, o que se pretende com este artigo é dar subsídios para, simultaneamente: i) diminuir o gasto público como proporção do PIB; e ii) melhorar a racionalidade alocativa e a eficiência do gasto.

Para isso, iremos concentrar a análise na rubrica conhecida como “outras despesas de custeio e capital” (OCC), representada pelo gasto da União que exclui os itens de pagamento de (i) pessoal; (ii) benefícios previdenciários; (iii) vinculações legais e (iv) juros da dívida pública. O OCC corresponde, portanto, à parcela do gasto mais propensa à discricionariedade das autoridades, pelo fato de não ter o grau de rigidez dos quatro itens acima mencionados.

O ponto de partida da análise é o fato de que, geralmente, a razão para a existência de uma rubrica no orçamento é simplesmente o fato dessa mesma rubrica constar do orçamento do ano anterior, lógica essa que não há garantias de que não será mantida na modalidade de orçamentação por programa. Isso acarreta três problemas:

- “engessa” a estrutura orçamentária;
- mantém gastos que não seriam justificáveis, não fosse pelo fato de simplesmente já existirem; e
- prejudica a adoção de novos programas e despesas, pela dificuldade de encontrar “espaço” para abrigar uma nova fonte, dado que esse espaço já foi “tomado” pelas rubricas ou programas já existentes.

Por isso, nossa proposta é estabelecer um *ranking* de prioridades, na forma de uma “remontagem” da peça orçamentária da União, que parta da necessidade de justificar a existência de cada rubrica ou programa. Isso é o que na literatura sobre finanças públicas se conhece como “orçamento base zero” (OBZ), idéia essa que aqui nos propomos a desenvolver.

O artigo se divide em seis seções. Depois desta breve introdução, são feitas algumas considerações acerca da importância de se dar ao ajustamento um caráter permanente. Posteriormente, explica-se de forma resumida o que é o

“orçamento base zero”, cujas características e benefícios são comentados na quarta seção. A quinta expõe os principais números das contas do Governo Central no ano 2000. Por último, apresentam-se as conclusões e sugere-se uma proposta para o desdobramento do debate em torno do assunto.

## 2. Ajuste temporário vs. Ajuste permanente: considerações conceituais<sup>2</sup>

A literatura econômica há muito que registra a reflexão de que tão importante como o déficit público - entendido como a simples diferença entre despesas e receitas -, para a formação de expectativas dos agentes econômicos acerca da solvência do Governo e do futuro da política inflacionária, é o conceito de *core deficit*, definido como “... *the difference between the permanent level of expenditure and the permanent level of revenue ...*” (Tanzi, 1989, página 23, grifos do original).

A influência negativa desta medida de déficit - em geral, não apurada oficialmente, entre outras coisas pelo fato de que a fronteira entre componentes “permanentes” e “temporários” nas contas públicas não é totalmente nítida - pode ser explicada com base no raciocínio exposto a seguir. Se os agentes econômicos vislumbram que, após certo período em que o déficit fiscal é X1, virá um período em que ele será de X2, com  $X2 > X1$ , a expectativa de que isso ocorra levará os agentes a exigirem um prêmio de risco - na compra de títulos públicos - maior do que exigiriam se X1 fosse entendido como permanente, haja vista as conseqüências potencialmente negativas que disso adviriam, na forma de um aumento do nível de preços - associado à monetização do déficit - e/ou de uma trajetória ascendente da relação Dívida pública/PIB.

Nesse sentido, o quadro fiscal do Brasil nos últimos anos revelou-se bastante grave. Isto porque não apenas o déficit público consolidado foi extremamente elevado - atingindo, em média, 7 % do PIB, no conceito nominal, no período 1995/1999 -, como também porque as contas públicas foram beneficiadas por uma série de fatores tipicamente temporários de contenção ou “repressão” fiscal, tais como o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), as receitas de concessões de serviços públicos e a cobrança da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF).

O conceito de “receita temporária” é razoavelmente claro e refere-se à existência de uma fonte de recursos que beneficia a arrecadação e cuja vigência está prevista por um período definido no tempo. O mesmo não se pode dizer, porém, do que poderia ser denominado de “redução temporária do gasto” e que nos interessa aqui discutir. Isto porque, se uma despesa for diminuída, poderá haver uma margem de dúvida acerca do caráter “definitivo” ou não dessa diminuição.

Cortes como os implementados em 1999 diferem da eliminação, por exemplo, de uma fonte de déficit associada à privatização de uma empresa

<sup>2</sup> Para um embasamento conceitual mais abrangente acerca das questões aqui discutidas, ver Ohana (1997). Para uma discussão específica sobre a margem de manobra do Governo Federal para a realização de cortes de despesa, ver Giambiagi (1998).

estatal que seja tipicamente deficitária. Quando isto último ocorre, há uma parcela do gasto - na forma de cobertura do déficit dessa unidade estatal - que não apenas diminui, mas simplesmente **desaparece**, e **para sempre**, da composição do déficit. O mesmo raciocínio aplica-se ao eventual fechamento de algum órgão.

Em contraste com essa estratégia, quando adota-se um corte - mesmo que não seja linear - nos programas de um Ministério, sem afetar a existência de nenhum deles programas, mesmo que o corte seja profundo, a existência de uma “memória” viva referente a cada um dos programas faz da tentativa de recompor o nível de gasto anterior ao corte a reivindicação natural de todos os órgãos afetados. Conseqüentemente, para efeitos da análise econômica, o “verdadeiro” significado do corte, em termos de uma análise prospectiva de médio prazo, é uma incógnita, já que não se sabe como o Governo resistirá no futuro à reivindicação de retomar os valores antigos de gasto.

Um programa de ajuste baseado em cortes a respeito dos quais não exista a convicção generalizada de que com certeza serão mantidos é, por definição, mais frágil do que um programa que inclua cortes que sejam entendidos por todos - isto é, pelas partes afetadas e pelo mercado - como permanentes. Em outras palavras, quanto maior a “dificuldade política de manter o atual nível de gasto”, ou seja, **quanto maior a expectativa sobre o caráter provisório dos cortes, maior será o temor acerca da expectativa de recorrência do quadro de crise que motivou os próprios cortes.**

A filosofia tradicional dos cortes pode ser sintetizada na expressão “**cortar um pouco de tudo**”. O que nós advogamos, neste artigo, é a idéia alternativa de “**cortar tudo de um pouco**”, isto é, abolir definitivamente determinadas rubricas, preservando intactas outras, de modo a aumentar o grau de **focalização** do gasto e evitar a perda de **eficiência** que resulta de se ter cortes muitas vezes justificados do ponto de vista macroeconômico agregado, mas que podem não ser apropriados do ponto de vista setorial.

Naturalmente, uma decisão desse tipo impõe uma reflexão prévia acerca de que critérios devem nortear os cortes a serem feitos. À guisa de sugestão, julgamos que os gastos do Governo Federal a serem preservados devem ser aqueles que, entre outras coisas:

- geram externalidades positivas para uma extensão geográfica que não se limita a um Município ou a um Estado, justificando o interesse do Governo Federal no gasto; exemplo disso pode ser uma estrada que corta a extensão territorial de vários Estados;
- correspondem a ações típicas de Governo ou nas quais o Governo, tradicionalmente, na maioria dos países, tem uma atuação marcante e em áreas nas quais os incentivos para a atuação das autoridades estaduais ou locais são escassos, por falta de interesse ou por uma questão de escala mínima; exemplo disso pode ser o apoio à área de ciência e tecnologia;
- estão associados a atividades que são intrinsecamente governamentais, como as relações exteriores, a defesa nacional ou a justiça;

- referem-se a atividades consideradas importantes, que geram gastos a fundo perdido; exemplo típico disso são certas dotações de gasto com a realização de assentamentos rurais, para efeitos de reforma agrária;
- relacionam-se a atividades consideradas importantes, mas nas quais o setor privado não manifesta interesse, por não apresentar perspectivas de grande lucratividade; exemplo disso, por exemplo, pode ser a eletrificação rural, na forma de um subsídio para determinada região; e/ou
- representam compromissos associados ao que se poderia entender como um “contrato social” básico entre o Governo e a sociedade, na forma de um piso de gasto para determinadas atividades sociais; exemplo disso podem ser certas rubricas de gasto do setor de saúde, relacionados com a manutenção de hospitais.

Por contraste, propõe-se retirar do orçamento os gastos que:

- não gerem externalidades positivas que justifiquem a sua continuidade;
- não representem gastos típicos do Governo Federal;
- possam ser assumidos pelo setor privado, desde que este tenha condições de ser devidamente remunerado; e
- representem ações que deveriam ser objeto de iniciativas estaduais e/ou locais, como por exemplo certas obras públicas de alcance específico para um determinado Estado ou localidade.

### 3. O que é o “orçamento base zero”<sup>3</sup>

O OBZ representa uma revisão fundamental - no sentido de que se baseia numa análise dos fundamentos de cada programa - do orçamento. O objetivo do mesmo é o de viver de acordo com os recursos disponíveis e corresponde a um “meio de eliminar programas e projetos não econômicos” (Premchand, 1998, página 82).

Para entender melhor essa filosofia, é válido citar as palavras que Pyhrr menciona no primeiro capítulo do seu livro sobre o OBZ, reproduzindo as idéias que Arthur Burns, um assessor do então Presidente dos EUA, manifestou no jantar anual da *Tax Foundation*, em 1969, acerca do controle das despesas do Governo:

“Costumeiramente, os funcionários encarregados de um programa já estabelecido só precisam justificar o aumento que estão pedindo em relação à dotação do ano anterior. Em outras palavras, **o que já estão gastando geralmente é aceito como necessário**, sem exame. Poderiam ser feitas economias substanciais, sem dúvida alguma, se (fosse exigido que) todo órgão público justificasse toda a dotação solicitada todos os anos, exatamente como se seu programa ou programas fossem inteiramente novos” (citado em Pyhrr, 1981, página 1, grifos nossos).

A forma tradicional de fazer o orçamento, como uma “versão refeita” do orçamento do ano anterior, gera como resultado vários vícios administrativos,

<sup>3</sup> Para os interessados em conhecer mais a fundo o tema do orçamento base zero, sugere-se a leitura de Pyhrr (1981). Para maiores referências da literatura, consultar a bibliografia exposta em Premchand e Antonaya (1988).

entre os quais cabe ressaltar a perda de funcionalidade que ocorre gradativamente com o tempo; a falta de agilidade para se adaptar às novas circunstâncias; a existência de uma despesa “inchada” pela sobrevivência de “resíduos” de gasto público associados a demandas sociais ou políticas antigas que não mais se justificam e cujos recursos orçamentários são por vezes diminuídos, mas nunca eliminados; etc..

O Governo é vítima então do que se poderia denominar de “escassez em meio à abundância”, pois a continuidade de programas antigos, muitas vezes com recursos que declinam ao longo do tempo, mas permanecem importantes como um todo, se choca com o surgimento de novas demandas. Como estas muitas vezes não conseguem ser satisfeitas, ao mesmo tempo que os beneficiários de antigos pleitos vêem seus recursos minguaem, não raramente o descontentamento é generalizado. Do ponto de vista econômico, entretanto e mesmo do ponto de vista político, pode fazer mais sentido eliminar definitivamente certas rubricas do orçamento - ao invés de condenar os beneficiários da mesma a um longo e lento declínio das suas rendas apropriadas -, remanejando parte dos recursos para o melhor atendimento de outras carências e ao atendimento de novas demandas, ao invés de repetir a estratégia de “cortar um pouco de tudo” à qual já fizemos alusão.

A idéia-síntese do OBZ é a de que **cada unidade da administração pública, a cada ano, deve justificar por que deve gastar os recursos que estão sendo pleiteados**. Nessa justificativa, idealmente, deveriam constar:

- uma explicação acerca das conseqüências do não-desempenho da função pública que se pretende iniciar, continuar ou ampliar com o programa em questão;
- uma apresentação das alternativas disponíveis no caso de cada programa, com a identificação das ações requeridas; e
- uma avaliação de custos e benefícios de cada alternativa.

Isto posto, o Poder Executivo - ao elaborar o orçamento - e o Congresso - ao debatê-lo e aprová-lo - teriam os elementos de julgamento necessários para, primeiro, avaliar até que ponto uma certa despesa é necessária ou não; e segundo, estabelecer uma **hierarquia de prioridades** para definir o que é mais importante o Governo fazer.

#### 4. Características e benefícios do orçamento base zero

Nos termos da elaboração de um OBZ, conforme salientado, as atividades de cada Ministério teriam que ser realizadas na forma de programas, cada um dos quais teria que incluir uma “exposição de motivos”, contendo, entre outros elementos:

- a) **Finalidade**. Identificação dos objetivos gerais a que se destina o programa.
- b) **Benefícios**. Explicitação dos resultados tangíveis que se pretende alcançar com o programa, enfatizando as metas quantitativas, na medida do possível, sempre que o programa se prestar a isso.

- c) Conseqüências da não-aprovação do programa. Avaliação dos custos da não-aprovação da verba solicitada, com critérios similares aos do item anterior.
- d) Alternativas. Menção à possibilidade de aprovação de alternativas, eventualmente menos dispendiosas, citando custos e benefícios das mesmas *vis a vis* o programa proposto.
- e) Quantificação dos recursos necessários. Valoração do programa.

A lógica orçamentária teria que ser adaptada a essa filosofia de modo a permitir ao administrador público, de um lado; e ao Congresso Nacional, de outro, i) ter os elementos que lhe permitam fazer um julgamento adequado a respeito das vantagens e inconveniências de cada alternativa; e ii) priorizar os programas, para adaptar o conjunto destes à disponibilidade de recursos definida por uma restrição orçamentária agregada.

O objetivo, em última instância, é mudar a prática orçamentária, de modo a poder responder às seguintes questões:

- Qual é o total de recursos disponíveis?
- Onde os recursos devem ser gastos?
- Que objetivos se deseja atingir?
- As atividades/programas em curso são adequados face aos objetivos traçados?
- Os programas existentes podem ser eliminados ou repassados, para as unidades subnacionais da Federação ou para o setor privado, sem prejuízo dos objetivos das políticas públicas?
- Que programas devem ser priorizados?
- Há outros programas alternativos que permitiriam cumprir melhor com os objetivos perseguidos?
- Quais as atividades de cada programa que devem ser inicialmente apoiadas e em que montantes?
- Como as atividades devem ser escalonadas no tempo?

Os benefícios que podem advir da adoção de um OBZ são de três tipos. Em primeiro lugar, a **melhoria do processo orçamentário**. O fato de cada programa ser questionado vai obrigar os diversos Ministérios a fazerem um esforço no sentido de apresentar programas de melhor qualidade técnica e mais justificados, promovendo uma espécie de “seleção natural” e criando uma forma de “filtro” que implicaria abandonar os programas tecnicamente mais vulneráveis.

Em segundo lugar, os **aperfeiçoamentos posteriores**. Ao contrário de certas inovações interessantes que depois perdem continuidade, a característica de o OBZ ser um processo contínuo, em que a cada ano os programas devem ser avaliados, tende a gerar, como subproduto, uma nova cultura, favorável ao aperfeiçoamento sistemático dos procedimentos, com vistas a uma maior eficácia na utilização dos recursos e no cumprimento das metas.

Finalmente, o terceiro benefício é o **desenvolvimento de pessoal**. A necessidade de justificar devidamente cada programa vai levar as diversas unidades governamentais a se empenharem no desenvolvimento de uma mão-de-obra que esteja capacitada para atingir esse fim, através de uma maior qualificação dos funcionários e da criação de uma cultura específica destinada para isso.

#### 5. As contas públicas e o OCC de 2000

A Tabela 1 mostra a evolução do resultado primário – ou seja, excluindo a despesa de juros - das contas do Governo Central ao longo dos últimos 5 anos. Observe-se que as “outras despesas” experimentaram um salto expressivo entre 1996 e 1998, quando passaram de 4,0 para 5,8 % do PIB. O ajuste de 1999 representou uma reversão parcial desse aumento.

Tabela 1

#### Superavit primário – Governo Central (% PIB)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Receita	18,9	18,3	17,5	18,6	20,4	21,0
(-) Transferências a Est.&Munic.	2,6	2,8	2,7	2,8	3,0	3,2
Receita líquida	16,3	15,5	14,8	15,8	17,4	17,8
Despesa não financeira	14,0	14,8	14,6	15,5	16,8	15,6
Pessoal	5,1	5,6	5,3	4,8	5,1	4,9
Benefícios INSS	4,9	5,0	5,3	5,5	5,9	5,8
Outras /a	4,0	4,2	4,0	5,2	5,8	4,9
Discrepância estatística /b	0,9	- 0,2	0,2	- 0,6	0,0	0,1
Superávit primário /c	3,2	0,5	0,4	- 0,3	0,6	2,3

/a Inclui o déficit do Banco Central.

/b Diferença entre os dados apurados pela Secretaria do Tesouro Nacional e pelo Banco Central. Um resultado positivo indica uma contribuição favorável para o superávit primário.

/c (-) = Déficit.

Fonte: Secretaria de Política Econômica – Ministério da Fazenda.

Essa Tabela deve ser complementada pela leitura da Tabela 2. Ela mostra as principais rubricas que geram o resultado primário das contas do Governo Central, com base na proposta original do Orçamento Geral da União (OGU) referente ao ano de 2000, em percentagem do PIB. Os números foram ajustados e já contemplam as medidas de ajuste adotadas pelas autoridades face à decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) considerando inconstitucional a cobrança de taxa de previdenciária sobre os servidores inativos. A Tabela 3, por sua vez, desagrega o OCC.

Tabela 2

Governo Central: Superávit primário - Orçamento Geral da União 2000

Discriminação	% PIB
<b>Receita tributária</b>	<b>21,23</b>
(-) Transferências constitucionais e legais	3,05
<b>Receita líquida</b>	<b>18,18</b>
<b>Despesa total</b>	<b>15,53</b>
Pessoal e encargos sociais	4,83
Benefícios previdenciários	5,86
Outras despesas	4,84
Outras vinculações /a	1,28
Outras despesas de custeio e capital	3,56
<b>Superávit primário</b>	<b>2,65</b>

/a Inclui FAT, sentenças judiciais, TDAs e efeitos da Lei Complementar 87.

Fonte: Orçamento Geral da União para 2000, com ajustes posteriores à frustração de receita associada à decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a inconstitucionalidade da cobrança de inativos.

A Tabela 2 mostra que as despesas de OCC representam aproximadamente 20 % das despesas totais da União, se nestas computarmos as transferências constitucionais e legais a Estados e Municípios. Dada a escassa flexibilidade dos demais itens – gasto com pessoal, INSS e outras vinculações -, o fato ressalta a relevância de se analisar a possibilidade de que o OCC venha a sofrer no futuro a incidência de novos cortes, com vistas a melhorar o resultado primário das contas do Governo Central, contribuindo assim para facilitar a obtenção das metas de superávit primário que vierem a ser definidas para os próximos anos, uma vez esgotado o acordo com o FMI.

A Tabela 3 indica que cerca de 50 % da despesa de OCC localiza-se nas áreas de saúde e educação. Mesmo que estas duas áreas se considerem intocáveis e mesmo que se deixe de lado as despesas do Legislativo e do Judiciário (4 % do OCC), há uma certa margem de manobra para examinar programa por programa e realizar eventuais cortes nos órgãos responsáveis pelos restantes 46 % da despesa de OCC no âmbito do Poder Executivo.

Um exercício bastante simples permite entender qual é o tamanho dos cortes que deveria ser perseguido. No ano 2000, a meta de superávit primário do Governo Central é de 2,65 % do PIB. Neste ano, as receitas extraordinárias somam aproximadamente 2,5 % do PIB, incluindo 1,6 % do PIB de CPMF; 0,5 % do PIB de concessões e outros 0,4 % do PIB de um conjunto de iniciativas isoladamente modestas mas que como um todo geram uma contribuição importante para o ajuste. Todas essas receitas temporárias terão sido completamente eliminadas até dezembro de 2002 e portanto serão zeradas no Orçamento de 2003.

Tabela 3 Custeio e investimento – Orçamento Geral da União – 2000 /a

Discriminação	R\$ milhões	% total
<b>Legislativo</b>	<b>458</b>	<b>1,12</b>

<b>Judiciário/MPU</b>	<b>1192</b>	<b>2,92</b>
<b>Poder Executivo</b>	<b>39215</b>	<b>95,96</b>
Saúde	15024	36,77
Educação	5384	13,19
Ministérios militares/Defesa	3381	8,27
Transportes	2853	6,98
Agricultura	2216	5,42
Previdência e Assistência	1839	4,50
Fazenda	1707	4,18
Ciência e Tecnologia	1148	2,81
Política Fundiária	962	2,35
Orçamento e gestão	758	1,85
Integração nacional	699	1,71
Justiça	602	1,47
Minas e energia	447	1,09
Comunicações	380	0,93
Desenvolv., indústria e comércio exterior	344	0,84
Relações exteriores	320	0,78
Desenvolvimento urbano	274	0,67
Meio ambiente	269	0,66
Esporte e turismo	214	0,52
Cultura	139	0,34
Presidência da República	89	0,22
Trabalho e emprego	71	0,17
Outros /b	95	0,24
<b>Total</b>	<b>40865</b>	<b>100,00</b>

/a Não foram considerados gastos com LOAS, benefícios previdenciários, FAT, transferências constitucionais e legais, sentenças judiciais, aquisição de títulos, subvenções econômicas, formação de estoques públicos, FCVS e CONAB.

/b Vice-Presidência da República, Advocacia-geral da União, transferências ao Governo do Distrito Federal e outros recursos sob supervisão do Ministério da Fazenda.

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, com base no Orçamento Geral da União para 2000.

É razoável que, uma vez passada a fase mais aguda do ajuste, o superávit primário não precise ser tão elevado quanto o de 1999/2001. Uma possível meta para o superávit primário do Governo Central a ser estabelecido para 2003, já sem receitas extraordinárias, seria de 2,0 % do PIB.<sup>4</sup> Se o gasto líquido de transferências a Estados e Municípios no ano 2000 é de 15,53 % do PIB (Tabela 2) e se ele, por hipótese, cresce a uma taxa real de 2,5 % a.a., enquanto que no triênio 2001/2003 o PIB se expande a uma taxa média de 4,5 %, em 2003 essa despesa teria caído para 14,66 % do PIB, permitindo uma redução do gasto do Governo Central de 0,87 % do PIB nos próximos 3 anos. Vamos admitir, por último, que dos 2,5 % de receitas

<sup>4</sup> Para uma defesa do por que desta meta, ver Giambiagi (1999), página 15.

extraordinárias em 2000, 0,5 % do PIB seja transformado em receita permanente, por meio de legislação a ser aprovada em 2001/2002 – por exemplo, instituindo em caráter permanente a sobrealíquota do Imposto de Renda para as faixas superiores de renda. Nesse caso, o superávit primário do Governo Central em 2003, em % do PIB, seria igual a:

Superávit primário em 2000	2,65
(-) Eliminação de receitas extraordinárias	2,00
(+) Queda da relação Gasto/PIB causada pelo crescimento do PIB	0,87
<hr/>	
Total	1,52

Nesse caso, seria necessário cortar 0,48 % do PIB do OCC para atingir a meta primária de 2,00 % do PIB. Considerando que em 2000 o OCC corresponde a 3,56 % do PIB e que este percentual cairia para 3,36 % do PIB em função dos cálculos acima explicados, a conclusão é que os cortes **definitivos** de programas deveriam atingir algo como 15 % do OCC.

## 6. Conclusões e proposta

O leitor atento pode ter percebido certa semelhança entre algumas das idéias aqui discutidas e os critérios que norteariam a “operação desmonte” que o Governo tentou - sem êxito - em 1989 para se contrapor a algumas tendências de aumento do gasto estabelecidas na Constituição de 1988. O que estamos propondo aqui é mais abrangente e implica questionar, por princípio, a validade de todos os programas do OCC, para, a partir desse questionamento, conservar apenas aqueles que se revelassem justificados.

Para isso, é essencial que, se a idéia for aceita, o Governo se engaje na sua implementação e esteja decidido a enfrentar os custos a isso associados, que deverão resultar da resistência das partes que perderiam acesso às “janelas orçamentárias” existentes, por saberem que teriam dificuldades em justificar a permanência das suas verbas. É fundamental, nesse sentido, que a idéia seja encarada como uma proposta de Governo.

A idéia é que, após a reorganização do gasto dos Ministérios por programas, cada um destes tenha a sua continuidade questionada, obrigando os seus defensores a justificar a permanência do mesmo e, em função dos elementos de que se dispôr para fazer um julgamento equilibrado, atribuir a cada um dos programas/itens orçamentários, um dos seguintes 4 destinos:

- i) **Continuidade**, quando isto for julgado apropriado
- ii) **Privatização**, quando fizer sentido que o setor privado assuma a função
- iii) **Estadualização/Municipalização**, quando: a) se julgar improcedente que o programa continue sob a alçada federal; b) o setor privado não tiver interesse no mesmo, seja por falta de retorno econômico e/ou por não ser política ou socialmente recomendável que a função atendida pelo programa seja administrada com fins lucrativos; e c) o gasto público se justificar com base em critérios como as externalidades positivas por ele geradas

- iv) **Extinção**, quando o programa não se encaixar em nenhuma das três alternativas anteriores.

Concretamente, propomos que:

- a) durante o ano **2001**, o Governo analise a conveniência e, caso julgue favoravelmente, determine internamente, através dos órgãos competentes, que se realizem os estudos necessários para poder fazer uma proposta pública para discussão sobre o OBZ;
- b) durante o ano de **2002**, se discutam publicamente as bases conceituais de um OBZ, em moldes similares ao que foi feito recentemente com a discussão pública da Lei de Responsabilidade Fiscal; e
- c) durante o ano **2003**, se elabore para 2004, um “orçamento de transição”, que faça um exercício preliminar de OBZ, simultaneamente ao Orçamento Geral da União (OGU) tradicional, de modo a que o novo Governo a se iniciar em 2003 elabore para 2005 um OGU já totalmente pautado nos novos princípios.

#### Referências bibliográficas

Bevilaqua, Afonso e Werneck, Rogério (1998); “The quality of the federal net debt in Brazil”; Texto para Discussão, número 385, PUC, Rio de Janeiro.

Giambiagi, Fabio (1999); “Os inativos da União e o gasto público”; Conjuntura Econômica, volume 53, número 12, dezembro.

Giambiagi, Fabio (1998); “Uma estratégia para reduzir o déficit fiscal”; Conjuntura Econômica, volume 52, número 8, agosto.

Ministério da Fazenda (1998); “Programa de estabilidade fiscal”; outubro.

Ohana, Felipe (1997); “The Brazilian 1994 stabilization plan: an analytical view”; texto apresentado no seminário da Fundação Colosio, México, “Economic strategies for the new millenium - Globalization with social justice”; publicado no Brasil como EPGE- Ensaios Econômicos, número 307.

Premchand, A. (1998); “Temas e questões sobre a gestão da despesa pública”; Revista do Serviço Público, ano 49, número 2, abril/junho.

Premchand, A. e Antonaya, A. (1988); Aspectos del Presupuesto Público; Fundo Monetário Internacional-FMI, Washington DC.

Pyhrr, Peter (1981); Orçamento Base Zero; Editora Interciência, Rio de Janeiro.

Tanzi, Vito (1989); “Fiscal policy and economic reconstruction in Latin America”; IMF Working Paper, 89/94.