

Universidade de São Paulo

Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas

**Trabalho preparado para apresentação no IV Seminário
Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, de 07
a 11 de abril de 2014**

**Interação Estratégica no Processo Orçamentário: indicação de novos
padrões, indicação de novos resultados**

Paulo César da Silva Flores

São Paulo

2014

Resumo

O presente trabalho visa analisar o quanto cada um dos Poderes, Executivo e Legislativo, têm sido capaz de defender seus interesses no contexto de formulação e execução das despesas orçamentárias. Os dados levantados sugerem que, nos últimos anos, ocorreram mudanças importantes no padrão de despesas públicas, tanto no que se refere à proporção que cada um dos Poderes conquista em Investimentos, quanto no perfil de natureza de despesa (GND) que apresenta maior peso nas despesas fiscais. O segundo objetivo do trabalho é avaliar o qual próximos ou distantes os resultados fiscais publicados pelo governo estão da Lei Orçamentária Anual aprovada, que é o instrumento legal voltado para estimar as despesas da União.

O Processo de Elaboração Orçamentária no Brasil

O processo de elaboração das despesas orçamentárias no Brasil é norteado por três leis: o Plano Plurianual de Investimentos (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA é formulado no início de cada mandato presidencial, estabelecendo as metas e objetivos programáticos por quatro anos, iniciando-se a vigência no segundo ano do mandato de cada presidente e encerrando-se ao final do primeiro ano de mandato do seu sucessor. A LDO tem por objetivo orientar a formulação dos orçamentos anuais, buscando sintonizar os programas prioritários do PPA com a LOA. Esta, por sua vez, tem como função concretizar os objetivos e metas propostas pelo PPA, firmando os valores que estão autorizados a serem gastos em cada grupo de despesa, os investimentos autorizados para cada ano e estimando os valores que o Executivo arrecadará. Segundo a Cartilha “Orçamento Brasil”, obtida no *site* da Câmara dos Deputados (www.camara.leg.br) e o relato de Alston *et al* (2009), os diversos Ministérios elaboram separadamente seus orçamentos individuais. Estes são enviados à Secretaria de Orçamento Federal (SOF), órgão subordinado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). A SOF, por sua vez, consolida as propostas ministeriais e as submete ao Presidente no formato de Projeto de Lei Orçamentária (PLO). A iniciativa de proposição das três orçamentárias leis é exclusiva do Executivo.

Há mais leis com forte peso na forma final das leis orçamentárias editadas anualmente. Essas leis cumprem o papel de regular institucionalmente a formulação das três leis

supracitadas e de instituir as obrigações na apresentação das despesas aos cidadãos, que deve ocorrer de forma aberta. Dentre as leis estão: a Lei 4320/64, a Lei Complementar 101/2000 (conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal), o Art. 165 da Constituição Federal de 1988 e a Lei 12.527/2011 (conhecida como Lei da Transparência). Cabe, aqui, realizar um esclarecimento. Essas leis estão indissociavelmente relacionadas às despesas públicas das quais trataremos, porém os textos que as compõem não serão objetos de análise neste estudo. Os incentivos e restrições institucionais impostas por elas serão levadas em conta e a importância desses mecanismos institucionais absolutamente ressaltados, porém essa análise ocorrerá conforme os pontos a elas relacionados surgirem (como, por exemplo, os tipos de gasto passíveis de contingenciamento e regras para apresentação de emendas parlamentares).

Boa parte da literatura da ciência política que procura examinar o efeito de fatores políticos no processo orçamentário brasileiro tem se focado em analisar as emendas ao PLO. As propostas de emenda ao orçamento devem ser apresentadas na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), após o Congresso aprovar o relatório preliminar do Projeto de Lei Orçamentária. A composição partidária na CMO reflete os partidos de acordo com a proporcionalidade de cadeiras que cada um deles possui em ambas as casas. Ao propor uma emenda ao orçamento, os parlamentares visam realocar recursos do Projeto de Lei Orçamentária Anual, enviado pelo Executivo, para viabilizar a execução de políticas que não estavam previstas no projeto original ou para aumentar o montante de recursos previstos para um projeto já existente. Figueiredo e Limongi (2008) afirmam que a parcela de recursos executados em Investimentos, oriundos de intervenção parlamentar, é muito restrita com relação ao montante de recursos gastos pela União, tendo ficado por volta de 4% entre 1994 e 2001. Isso porque, segundo os autores, restrições institucionais e macroeconômicas tornariam o orçamento federal muito rígido. A mesma lógica de restrição se aplicaria ao Poder Executivo na formulação do PLO.

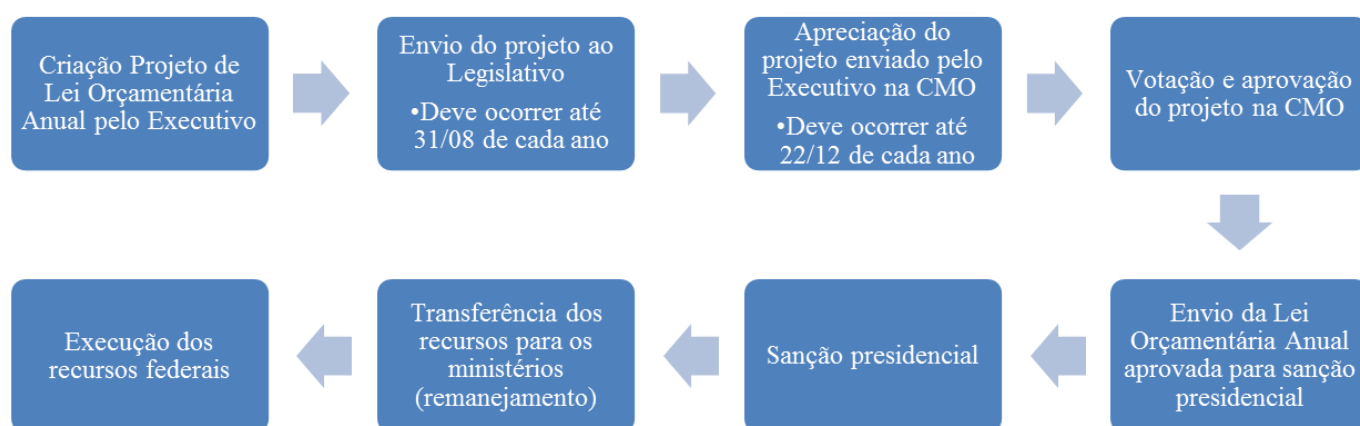
A LOA é uma lei de caráter autorizativo. O caráter autorizativo da Lei Orçamentária Anual sofrerá alterações em 2014, sob as determinações da PEC22A/2000, aprovada em 2013. Passa-se a ser obrigatória a execução de emendas parlamentares correspondente ao percentual mínimo de 1,2% da Receita Corrente Líquida¹. Até então, o conflito de

¹ No caso da União, a Receita Corrente Líquida corresponde ao somatório de receitas, deduzidos os valores de transferência a Estados e Municípios determinados constitucionalmente (ou seja, excetuam-se as

interesses podia levar os atores a negociações que, por vezes, tornam-se condicionantes para a liberação de recursos, ficando a execução do projeto na dependência da resolução desses conflitos ou do fechamento de acordos.

A Figura 1 ilustra, de maneira simplificada, o processo de elaboração da LOA e de execução do orçamento anual:

Figura 1: Etapas do Processo de Formulação e Execução do Orçamento Anual



Revisão da Literatura

Antes de discutirmos a literatura pertinente ao tema, é importante destacar que a Constituição de 1988 introduziu o dispositivo que impede a realocação de recursos destinados a dotações para pessoal e seus encargos, serviços da dívida, transferências constitucionais para entes federativos². Assim, nem o Executivo, nem o Legislativo, teriam acesso à realocação de gastos consignados nessas categorias, denominando tais gastos de “compulsórios”.

Pesquisadores dedicados a estudar orçamentos e despesas públicas publicaram promoveram um amplo debate acerca do tema. Abaixo, são apresentadas pequenas considerações sobre as abordagens e sugestões metodológicas realizadas pelos autores.

transferências voluntárias). A definição completa consta na Lei Complementar nº101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), Capítulo I, Art. 2º. (Consultada em 08/01/2014)

² Constituição Federal de 1988, Art. 165, § 3º.

No capítulo “*Presidential Power, Fiscal Responsibility Laws, and the Allocation of Spending: The Case of Brazil*”, do livro “*Who Decides The Budget? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Latin America*”, Alston *et al* (2009) analisam o poder do Executivo no orçamento brasileiro.

Os autores, com base em dados coletados no Banco Central do Brasil, apresentam o crescimento da proporção da dívida líquida sobre o PIB entre 1991 e 2008. No primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), com a inflação mais controlada após a implementação do Plano Real (1994), a política fiscal tornou-se menos rígida e a dívida pública líquida federal aumentou consideravelmente, de 17% em 1995 para 30% do PIB em 1999. Passada a eleição de 1998, que garantiu a Cardoso seu segundo mandato (1999-2002), o governo se deparou com um problema grave de credibilidade internacional e foi obrigado a tomar medidas de sustentabilidade fiscal para sinalizar ao mercado internacional que era capaz de controlar as contas públicas.

Com o início das medidas de sustentabilidade fiscal em 1999, o Brasil alcançou incríveis e consistentes superávits primários. Essa mudança de cenário ocorreu em virtude da contenção das despesas. Apesar da resistência de correntes políticas, o presidente foi capaz de superar os impasses e afirmar o controle dos gastos. Isso ocorreu por conta do grande poder que o Executivo tem no processo orçamentário, principalmente na fase de execução. Outro importante instrumento para a contenção do endividamento público foi a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (1999), que impõe limites de endividamento do setor público nos três níveis da federação (Federal, Estadual e Municipal).

Alston *et al* (2009) afirmam que o caráter autorizativo da LOA fornece flexibilidade ao Executivo. A equipe presidencial disporia de meios para negociar com os parlamentares, sem que haja critério homogêneo para decidir quais emendas serão ou não executadas. Pereira e Muller (2002) afirmam que o Executivo utiliza esse poder para negociar apoio parlamentar em votações importantes do Congresso, beneficiando parlamentares que votam a favor do governo e punindo os que votam contra.

Evidências demonstram que o presidente recompensa os parlamentares que mais votam a favor de seu interesse executando suas emendas orçamentárias e, ao mesmo tempo, pune aqueles cujo voto vai contra suas

preferências, simplesmente por meio da não execução das emendas propostas por esses parlamentares. (pág. 74-75).

Figueiredo e Limongi (2008) contestam parcialmente essa abordagem. A associação entre apoio parlamentar e execução de emendas parlamentares individuais perderia força quando a variável “filiação partidária” é considerada. Sem essa variável, alguns casos discrepantes ficam sem explicação. Com a consideração da filiação partidária, o número de casos discrepantes cai quase por completo. Alston et al (2009) também apresentam contrapontos aos argumentos de Pereira e Muller (2002) ao reconhecer que a prática interpretada como mecanismo informal de punição e recompensa dificilmente pode ser aplicado em alguns casos, como na execução de emendas coletivas.

Enfim, são apresentadas, por Alston *et al* (2009), as características que imprimem rigidez ao orçamento federal e o desenho institucional que rege a produção orçamentária. A rigidez do orçamento brasileiro é explicada pelos autores por meio de duas categorias: (1) despesas relacionadas a dinâmicas independentes do processo político e (2) a interação estratégica ativa entre os vários atores políticos envolvidos no processo orçamentário. Seguindo a mesma linha de raciocínio apresentada por Figueiredo e Limongi (2008), Alston *et al* (2009) afirmam que o enrijecimento do orçamento brasileiro se deve ao comprometimento com transferências, gastos compulsórios e restrições macroeconômicas.

Hélio Tollini (2008), por sua vez, apresenta os principais problemas que impediriam uma participação mais efetiva do Congresso Nacional na elaboração do orçamento.

A primeira medida defendida pelo autor é o respeito ao texto constitucional. A crítica se fundamenta no fato de reestimativas às receitas da União serem proibidas pela Constituição, bem como a aprovação de emendas parlamentares sem a indicação exata da origem dos recursos que a financiarão. De acordo com a Constituição, os parlamentares podem reestimar apenas os valores justificando “erros e omissões”. No entanto, os parlamentares utilizariam o dispositivo de “erros e omissões” de maneira recorrente para gerar previsões mais otimistas de arrecadação e, assim, dispor de mais recursos para propor emendas ao orçamento, sem a necessidade de anular despesas que constavam no PLO enviado pelo Executivo. Os maiores prejuízos dessa prática seriam: a continuidade de leis orçamentárias dissociadas da realidade fiscal do país; as medidas de contingenciamento que o Executivo se vê obrigado a adotar diante da incapacidade de

cumprir o plano fiscal tal qual ele foi aprovado; a imprevisibilidade dos gastos. A prática inadequada (e inconstitucional) do Congresso seria a principal responsável pela manutenção desse ponto crítico no orçamento nacional.

A segunda sugestão defendida pelo autor é a imposição de mais limites de valor para as propostas de emenda ao orçamento. Em contrapartida, o Executivo poderia passar a trabalhar com a LOA em termos de obrigatoriedade, retirando o caráter autorizativo da lei e dando maior grau de previsibilidade quanto aos gastos que serão efetuados. Atualmente, os limites financeiros para emendas parlamentares são negociados durante a LDO. No entanto, o registro desses limites é informal. Apesar do valor máximo constar no texto final da LDO, não há dispositivo que preveja punição à tentativa de extrapolar o teto estabelecido ou impedimento de execução desses valores. Trata-se de um tipo de regra informal institucionalizada.

O terceiro e o quarto pontos críticos do processo orçamentário anual se referem a problemas de ordem técnica. São eles, o papel de efetuar cancelamentos de recursos nas mãos das relatorias da CMO, que possuem menor conhecimento técnico para fazer avaliações e cortes adequados às necessidades das políticas, e a existência de duas assessorias técnicas auxiliando o Congresso Nacional, uma para a Câmara dos Deputados e outra para o Senado, aumentando o potencial de pareceres divergentes e dificultando a negociação única com o Executivo.

No primeiro capítulo do livro *“Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão”*, Figueiredo e Limongi (2008) analisam o processo de elaboração do orçamento, as prerrogativas do Executivo e do Legislativo, a relação entre os dois poderes no processo e em que medida o cenário macroeconômico restringe ou abre margem de manobra para escolhas no orçamento.

Até 1997, a aprovação do orçamento no final do ano fiscal não era motivo de preocupação para o Executivo, costumava-se aprovar um dispositivo na Lei de Diretrizes Orçamentárias que permitia o Executivo a gastar a proporção de 1/12 ao mês do valor previsto no projeto enviado ao Legislativo. A partir de 1998 o Legislativo passou a utilizar uma série de restrições punitivas à aprovação do projeto fora do prazo, como a limitação aos valores e às áreas nas quais os gastos poderiam ser realizados. A nova posição do Poder Legislativo gerou bons resultados quanto à aprovação do orçamento no prazo. Desde então, o primeiro ano a registrar atraso na aprovação do orçamento foi 2006. A

Tabela 1 discrimina as datas de recebimento da PLO no Legislativo, a data da emissão do relatório no qual consta o Parecer Final da CMO e a data da sanção presidencial. No período analisado (2001-2011), é evidente a disciplina adotada pelo Executivo no cumprimento de prazos para envio do PLO para o Congresso. Da mesma forma, o Legislativo cumpre regularmente o prazo para devolução do Parecer Final, com exceção dos anos de 2006 e 2008. Esses mesmos anos também registraram muito atraso para sanção presidencial. Em 2006 a lei foi sancionada em 16/05/2006 (257 dias após o início da tramitação), em 2008 a sanção presidencial ocorreu em 24/03/2008 (203 dias após o início da tramitação). O tempo médio de tramitação é de 152 dias, com desvio padrão de 42. Se optamos por desconsiderar os casos discrepantes (2006 e 2008), a média de tramitação cai para 135 dias e o desvio padrão para 14.

Tabela 1 - Tramitação do Projeto de Lei Orçamentária no período 2001-2011				
Lei Orçamentária Anual	Apresentação do PLO para o Congresso (Prazo - 31/08 de cada ano)	Emissão de Parecer Final da CMO (Prazo - 22/12 de cada ano)	Sanção Presidencial	Tempo de Tramitação (em dias)
2001	02/09/2000	*12/2000	05/01/2001	125
2002	31/08/2001	*12/2001	10/01/2002	132
2003	29/08/2002	16/12/2002	14/01/2003	138
2004	18/09/2003	20/12/2003	16/01/2004	120
2005	01/09/2004	27/12/2004	25/01/2005	146
2006	01/09/2005	22/02/2006	16/05/2006	257
2007	04/09/2006	16/12/2006	07/02/2007	125
2008	03/09/2007	04/03/2008	24/03/2008	203
2009	27/08/2008	15/12/2008	30/12/2008	125
2010	01/09/2009	20/12/2009	26/01/2010	147
2011	31/08/2010	19/12/2010	09/02/2011	162
* O dia de publicação do documento não consta no parecer final				

Além de contar com a exclusividade de iniciativa em matérias orçamentárias, já citado aqui, e do caráter autorizativo das leis orçamentárias,³ o Executivo dispõe da possibilidade de emitir decretos de contingenciamento, que controlam os gastos de acordo

³ A alteração oriunda da PEC22A/2000 está citada na nota de rodapé 1 deste trabalho.

com o comportamento da receita pública, e de remanejar de dotações ao longo do ano sem necessidade de consulta prévia ao Legislativo (reanejamentos autorizados pela Lei 4320/64). Esses são outros exemplos de normas que colocam o Executivo em posição privilegiada em temas orçamentários.

Outra forte restrição que se aplica ao caso brasileiro é de ordem macroeconômica, guiadas por compromissos assumidos pelo governo com credores internos e externos e medidas que visam a garantia da estabilidade monetária. No caso de compromissos assumidos pelo governo com credores, o impacto da amortização da dívida pública no orçamento variou de 37,7% em 1997 a 56% do orçamento em 2000, ano em que a dívida teve mais impacto no período que vai de 1996 até 2001. As restrições macroeconômicas e o comprometimento com gastos garantidos constitucional e legalmente engessariam a margem de liberdade do governo e diminuiriam muito os recursos disponíveis para políticas e investimentos. Conforme veremos mais adiante neste estudo, a proporção de gastos com Amortização da Dívida caiu muito na década passada, o que abre margem para a sugestão de um panorama possivelmente novo no gasto público federal.

Hipóteses

- (1) A primeira hipótese tem como base a consideração de que a ação do Executivo é preponderante na determinação do gasto em Investimentos, o que torna sua taxa de sucesso na execução do orçamento, nessa rubrica, superior a de outras instâncias de poder. Podemos tomar como hipótese alternativa a afirmação de que o Legislativo dispõe de meios que forçam o Executivo a negociar e efetivar os gastos de interesse dessa instância. O parâmetro para interpretação dos dados será o resultado obtido ao final do ano por cada Poder em Investimentos.
- (2) O trabalho visa, ainda, testar uma segunda hipótese, a saber, que a execução do orçamento ao longo do ano fiscal é bastante fiel às determinações oriundas da Lei Orçamentária Anual, ou seja, a execução do orçamento segue o planejamento apresentado na LOA. Nesse caso, será considerada como hipótese alternativa a ocorrência recorrente de despesas superiores ou inferiores às estimadas e aprovados na LOA. Pretende-se, desta forma, avaliar a efetividade da LOA como parâmetro de previsibilidade das despesas públicas em face às execuções fiscais.

Metodologia

Para análise da proposta apresentada, realizou-se, na primeira parte da pesquisa, um levantamento da bibliografia relacionada à literatura que abrange a produção dos principais autores que dedicaram seus estudos ao orçamento federal, à dinâmica de interação entre os atores políticos na produção orçamentária e ao gasto público. Ainda que não incluídos na etapa de revisão da bibliografia, artigos oriundos do campo da economia e administração pública foram consideradas e tiveram papel importante para a compreensão do quadro no qual o gasto público está inserido.

A segunda etapa consistiu no levantamento dos dados e montagem de um banco. A Câmara dos Deputados (www.camara.gov.br) disponibiliza bancos de dados com a execução de todos os orçamentos entre os anos de 1995 e 2011. As informações apresentadas pelos bancos de dados, entretanto, possuem padrão divergente de um ano para outro. Desta forma, fez-se necessário um trabalho amplo, em conjunto com a equipe de pesquisadores do NECI-USP (Núcleo de Estudos Comparados e Internacionais), que visou a padronização dos dados, a fim de agregá-los em um único banco de dados que compreenda o período de 2001 a 2011, período ao qual este estudo se dedicou.

Na verificação das hipóteses, terceira etapa do estudo, pretendeu-se identificar a existência, ou não, de relação entre as variáveis que compõem o estudo. Foi utilizado, para tanto, o banco de dados supracitado que continha a relação de valores aprovados e de valores efetivamente gastos em cada orçamento federal, bem como o percentual de sucesso na execução dos valores aprovados e a divisão dos mesmos em áreas de gasto.

Análise dos Dados e Resultados

Conforme já apresentamos, o Executivo realiza o primeiro passo na produção de todas as leis orçamentárias. Mais detalhadamente, as secretarias dos ministérios elaboram relatórios descrevendo suas demandas de recursos para o ano seguinte e submetem aos ministérios às quais estão subordinadas. Os ministérios, por sua vez, compilam os relatórios, formando um relatório para cada ministério, e os enviam à Secretaria de Orçamento Federal, órgão ligado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). O MPOG submete o Projeto de Lei Orçamentária (PLO) à aprovação presidencial e, então, o PLO segue para tramitação no Congresso, mais especificamente

na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). Posteriormente à aprovação no Plenário da Câmara, a LOA (resultante do PLO tramitado) passa pela sanção presidencial e está apta a vigorar. A descrição do processo até a etapa de execução das despesas consta na Figura 1 deste trabalho.

Sabemos que a formação e manutenção de coalizão majoritária no Congresso é um dos pontos mais importantes para que o Executivo consiga exercer poder de agenda no Brasil, questão essa que é muito ligada a execuções de emendas parlamentares ao orçamento e amplamente debatida na comunidade acadêmica, como, por exemplo, em Figueiredo e Limongi (2008) e Pereira e Mueller (2002). Ter capital político suficiente para proteger interesses do governo na CMO, portanto, é fundamental para o Executivo.

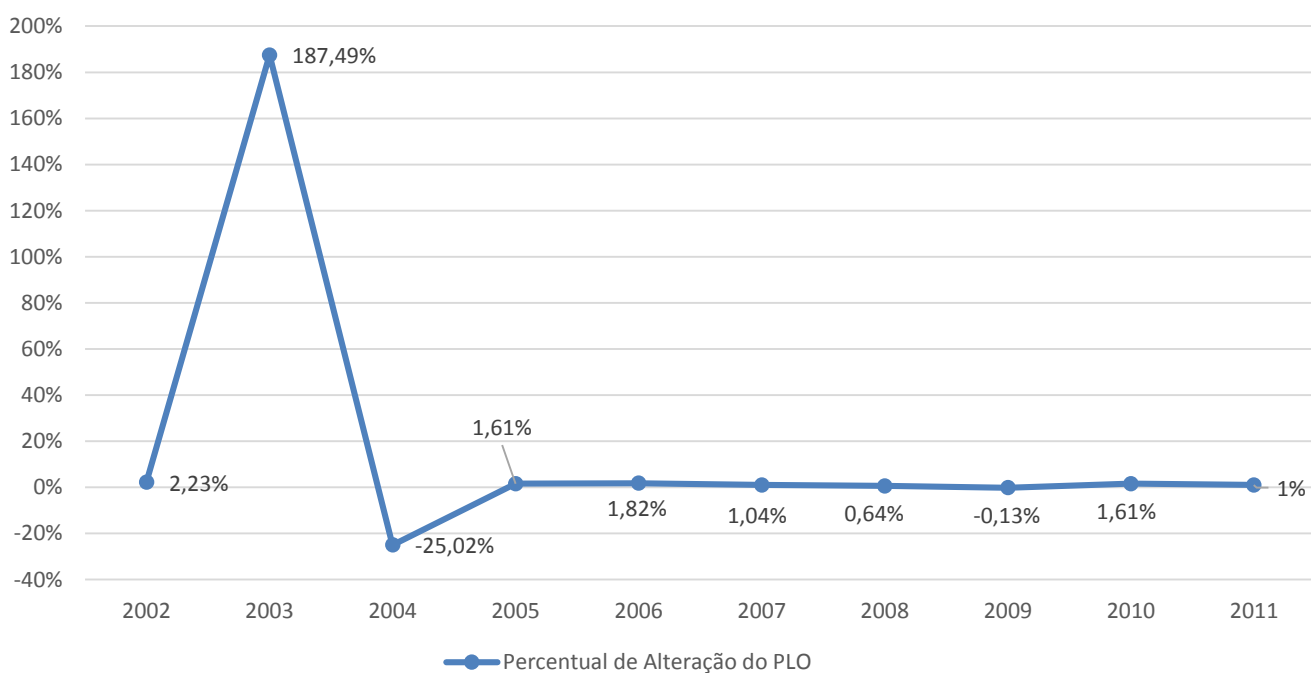
Apesar disso, os parlamentares também precisam de indicadores de que estão prestando serviços de interesse público aos eleitores. A apresentação de emendas parlamentares segue uma regra: no momentos da proposta, os parlamentares devem indicar quais despesas, oriundas do PLO formulado pelo Executivo, serão canceladas para que a política resultante da emenda proposta seja financiada. Essa regra gera um possível efeito, o interesse dos parlamentares pode entrar em conflito com as despesas propostas no PLO do Executivo para aprovação de políticas públicas de interesse de seu eleitorado. Há mais um fator agravante nesse contexto de interesses conflitantes. Excluindo-se os gastos compulsórios, e sabendo que a imensa maioria das políticas públicas sensíveis ao eleitorado estão inscritas sob a rubrica Investimentos, o percentual de recursos passíveis de remanejamento fica muito baixo. Entre 2002 e 2011, período para o qual a consulta aos PLO's está disponível, o percentual médio de recursos previstos para Investimentos ficou em 1,56%. É verdade que, nesse mesmo período, a proporção de gastos previstos no PLO para Investimentos mais que dobrou, passou de 0,74% em 2003 para 2,68% em 2011, com crescimento ininterrupto desde 2004. Mas, ainda assim, a parcela é pequena.

Em primeiro lugar, precisamos ver quanto o Legislativo altera a proposta original do Executivo. Os testes pautados nas alterações realizadas sobre o total de recursos consignados nos PLO's apontam que o Executivo é preponderante na determinação das despesas públicas gerais, conforme era esperado por conta das restrições institucionais. As intervenções do Legislativo resultaram em variações bastante diversas no total de despesas públicas propostas pelo Executivo entre 2002 e 2011, desde 187% em 2003 até -25,02% em 2004. Com exceção desses dois anos discrepantes, a média de oscilação foi

baixa, 1,23%, sendo que no período inteiro a média foi de 17,23%. A Tabela 2 apresenta a relação de despesas totais propostas nos PLO's, as sancionadas nas LOA's e o percentual de variação pós-tramitação na CMO, ao passo que o Gráfico 1 ilustra essa variação.

Tabela 2 - Projeto de Lei Orçamentária, Lei Orçamentária Anual e Percentual de Variação na Pós-CMO (2002 - 2011)			
Ano	PLO	LOA	Percentual de Variação
2002	R\$ 1.050.334.021.454,89	R\$ 1.073.771.246.285,58	2,23%
2003	R\$ 1.521.370.210.500,75	R\$ 4.373.776.587.309,10	187,49%
2004	R\$ 1.717.541.912.906,45	R\$ 1.287.743.843.841,50	-25,02%
2005	R\$ 2.093.671.738.267,16	R\$ 2.127.432.746.836,11	1,61%
2006	R\$ 2.093.712.989.003,03	R\$ 2.131.830.723.966,69	1,82%
2007	R\$ 1.850.270.523.425,46	R\$ 1.869.500.270.911,80	1,04%
2008	R\$ 1.565.011.171.139,64	R\$ 1.575.096.981.351,90	0,64%
2009	R\$ 1.756.905.004.201,05	R\$ 1.754.534.073.977,76	-0,13%
2010	R\$ 1.828.894.376.388,73	R\$ 1.858.252.203.466,71	1,61%
2011	R\$ 1.919.365.937.381,00	R\$ 1.938.637.394.262,00	1,00%

Gráfico 1 - Variação de Despesas do PLO para a LOA (2002 - 2011)



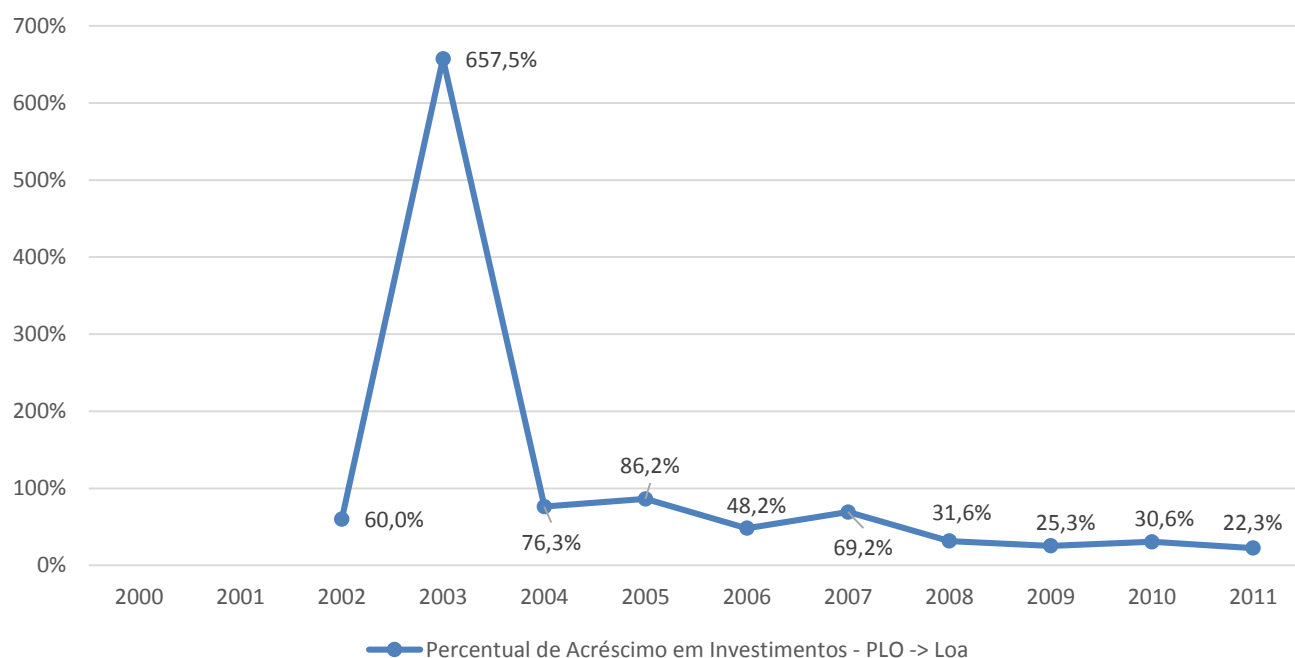
O ano de 2003 é evidentemente atípico. Em meio a tantas variações modestas, a oscilação em 2003 bate o índice de 187,49%. Apesar dessa aparente predominância do Executivo nos demais anos, é importante lembrar que muitas despesas públicas possuem caráter compulsório, com amparo constitucional ou na própria legislação ordinária. Em boa parte dos casos, essas despesas não se refletem em ganho de imagem política, representam o cumprimento de algumas obrigações da União, como pagamento de salários, manutenção e renovação de equipamentos para a burocracia, reembolso de gastos de servidores com viagens a trabalho, contrato com empresas terceirizadas. Outras despesas compulsórias possuem potencial de retorno positivo da imagem do governo, como o pagamento de aposentadorias e pensões, benefícios sociais (em ambos os casos o retorno está sendo pensado em termos de reajustes que agradem os beneficiários) e pagamento da dívida pública, que pode ser visto como um indicador de fortalecimento e estabilidade econômica. Este fato é essencial para que não percamos o parâmetro de análise adequado. Se muitas despesas são compulsórias e a iniciativa de todas as leis orçamentárias é do Executivo, essas despesas compulsórias estão contabilizadas como gastos oriundos necessariamente do Poder Executivo. Os registros de intervenção parlamentar nessas despesas acabam limitando-se, praticamente, a correções de equívocos ou ajustes decorrentes de mudanças no cenário macroeconômico. É necessário ter em mente, também, que o GND Investimentos não é apenas o detentor da maior margem de emendamento parlamentar, é também o GND no qual os parlamentares possuem mais interesse em emendar, uma vez que dele resultam as políticas públicas mais sensíveis ao eleitorado. A repetição do cálculo de intervenção parlamentar nos PLO's, desta vez apenas para o GND Investimentos, revela resultados absolutamente diversos dos observados no caso do efeito global da intervenção parlamentar.

Se a média de aumento dos gastos gerais do PLO para a LOA é de 17,23%, a média de aumento de gastos apenas no GND Investimentos é de 110,7%. O recorde de crescimento nessa rubrica ocorreu, mais uma vez, em 2003. O incremento de gastos em Investimentos nesse ano foi de 657%. Ao longo do período analisado, o incremento de despesas realizado pelos parlamentares em Investimentos assumiu uma tendência de queda, despencando de 60% em 2005 para 22,3% em 2011, com oscilações no período. A Tabela 3 e o Gráfico 2 apresentam esses dados.

Tabela 3 - Intervenção Parlamentar nos Recursos Destinados ao GND Investimentos (2002 - 2011)

Ano	PLO	LOA	Percentual de Intervenção
2000	0	R\$ 25.160.521.203,70	
2001	0	R\$ 34.265.367.003,81	
2002	R\$ 18.402.741.470,81	R\$ 29.449.954.191,94	60,0%
2003	R\$ 11.221.857.982,77	R\$ 85.005.733.926,05	657,5%
2004	R\$ 8.748.676.262,28	R\$ 15.422.997.223,98	76,3%
2005	R\$ 15.395.683.948,85	R\$ 28.672.163.893,82	86,2%
2006	R\$ 18.651.000.700,19	R\$ 27.645.929.187,67	48,2%
2007	R\$ 20.133.150.308,02	R\$ 34.058.519.508,24	69,2%
2008	R\$ 33.873.090.869,78	R\$ 44.564.162.594,03	31,6%
2009	R\$ 42.852.533.814,93	R\$ 53.708.921.113,98	25,3%
2010	R\$ 47.400.243.388,16	R\$ 61.881.946.066,01	30,6%
2011	R\$ 51.438.467.074,00	R\$ 62.922.507.511,00	22,3%

Gráfico 2 - Intervenção Parlamentar nos Recursos Destinados ao GND Investimentos (2002 - 2011)



O confronto das duas abordagens nos fornece informações importantes. Apesar de as intervenções parlamentares resultarem em modificações pequenas no gasto público total,

elas são bastante localizadas e geram efeitos muito fortes nas despesas autorizadas para o Grupo de Natureza de Despesa Investimentos. A prioridade em emendar essa rubrica já era esperada, mas não é possível negligenciar a proporção de incremento das despesas e a forte queda que esse mesmo incremento vem sofrendo nos últimos anos. Após a apreciação parlamentar em 2003, o total de despesas previstas para Investimentos saltou de R\$11 bilhões para R\$85 bilhões. Em 2004, ano no qual o efeito das alterações parlamentares resultarem numa efeito de -25,02% no total de gastos previstos, o efeito em Investimentos foi positivo em 76,3%. A queda na proporção de incremento de gastos promovido pelo Legislativo nos últimos anos coincide com resultados ligados aos sinais de fortalecimento da predominância do Executivo na execução de Investimentos, que será apresentado adiante. Essa queda coincide, também, com a ampliação de estudos que acusam o Legislativo de superestimar as receitas com o objetivo de gerar margem para a aprovação de emendas ao orçamento, como em Tollini (2008).

Os saltos de recursos suscetíveis de emendamento se dá, acima de tudo, por meio do pedidos de correção de receitas, segundo os quais o PLO teria subestimado a arrecadação e o ano seguinte proporcionaria mais recursos para gastos em Investimentos. Sugiro que, utilização desse mecanismo não ocorre pelo simples anseio dos parlamentares pelo aumento da quantidade de emendas aprovadas. Caso as receitas estejam de fato subestimadas no PLO e o ano fiscal corresponde à LOA que será aprovada registrar arrecadação superior às expectativas⁴, o Executivo emitirá decreto para execução de despesa de Créditos Adicionais. Apesar de duas das três categorias de Créditos Adicionais, os Suplementares e os Especiais, necessitarem de aprovação Legislativa, eles entram na Casa com proposição de destino definido e podem ser apenas rejeitados ou aprovados. O Executivo, nesses casos, fica em posição favorável durante a negociação e os parlamentares perdem em poder de barganha. A terceira modalidade de Créditos Adicionais, que não exige aprovação do Congresso, são os Créditos Extraordinários, voltados para o atendimento de despesas inesperadas e urgentes, como guerras ou situações de calamidade pública.

A junção da prerrogativa de proposição das leis orçamentárias, de determinar quais emendas serão executadas e de emitir decretos para execução de Créditos Adicionais dispõe ao Executivo um posto institucionalmente muito favorável na determinação do

⁴ Esses recursos são classificados como “Provenientes de Excesso de Arrecadação” cuja definição consta na Lei 4320/64, Art. 43, §3º.

gasto público. A contrapartida institucional da qual o Legislativo dispõe se concentra na apresentação de emendas parlamentares e reestimativa de receitas. Assumindo que o padrão comportamental-estratégico dos atores, dentro de um mesmo arcabouço institucional, possui um espectro incalculável de possibilidades, as condutas dos principais atores se acomodaram nos dispositivos citados neste parágrafo e, desta forma, cada qual os utiliza da forma que potencializa mais o alcance de bons resultados na fase de execução das despesas públicas. As emendas parlamentares figuram o dispositivo institucional mais direto e eficiente para o Legislativo, no entanto ela esbarra na restrição à indicação de despesas a serem canceladas para que tais emendas sejam aprovadas. Diante da finitude desses recursos, e do conflito que se estabelece entre corte de despesas propostas pelo Executivo e propostas dos parlamentares, o padrão estratégico observado indica que os parlamentares optam por trabalhar muito a reestimativa de receitas e, desta forma, incrementar o potencial de emendamento do orçamento.

Peso e crescimento do Executivo

Apontamos, na seção *Revisão da Literatura*, o debate em torno da execução de emendas parlamentares como contrapartida ao apoio dos parlamentares ao interesse do Executivo em votações do Congresso. Vimos, também, a grande aceitação, entre os estudiosos, da tese de que o Executivo dispõe de recursos institucionais para proteger suas preferências políticas e o controle fiscal face às demandas do Legislativo.

O esforço do Legislativo em forçar a reestimativa de recursos e incrementar as despesas em Investimentos deu resultados na Lei Orçamentária Anual. O caráter da LOA, em meio às alterações do Legislativo, autoriza (e apenas autoriza) o Executivo a executar as despesas sancionadas. Figueiredo e Limongi (2008) argumentam que o GND Investimentos é o principal alvo de corte de gastos do governo em períodos de restrição orçamentária, uma vez que os gastos compulsórios não podem ser poupados.

Há aspectos importantes nos achados que apresentaremos. Ao longo do tempo, é possível observarmos dois padrões: o fortalecimento contínuo do Executivo em priorizar a execução de políticas cujo ele mesmo consta como autor e o aumento no montante de recursos disponíveis para alocação nessa rubrica. Temos indícios para apontar que os dois fenômenos estão associados. O montante geral de despesas da União em 2011 foi 34,56% maior do que em 2000, conforme observamos na Tabela 4.

Tabela 4 - Despesas Autorizadas na LOA e Despesas Executadas (2000 - 2011) ⁵		
Ano	Autorizado	Executado
2000	R\$ 2.035.578.009.692,66	R\$ 1.246.135.477.835,67
2001	R\$ 1.774.780.636.331,37	R\$ 1.133.054.054.648,03
2002	R\$ 1.073.771.246.285,58	R\$ 1.126.184.174.416,33
2003	R\$ 4.373.776.587.309,10	R\$ 4.102.604.947.048,21
2004	R\$ 1.287.743.843.841,50	R\$ 1.287.739.248.934,52
2005	R\$ 2.127.432.746.836,11	R\$ 1.485.768.488.514,45
2006	R\$ 2.131.830.723.966,69	R\$ 1.540.650.949.330,98
2007	R\$ 1.869.500.270.911,80	R\$ 1.524.765.644.519,91
2008	R\$ 1.575.096.981.351,90	R\$ 1.481.096.921.103,45
2009	R\$ 1.754.534.073.977,76	R\$ 1.597.584.096.568,99
2010	R\$ 1.858.252.203.466,71	R\$ 1.602.772.991.408,81
2011	R\$ 1.938.637.394.262,00	R\$ 1.676.831.326.895,64

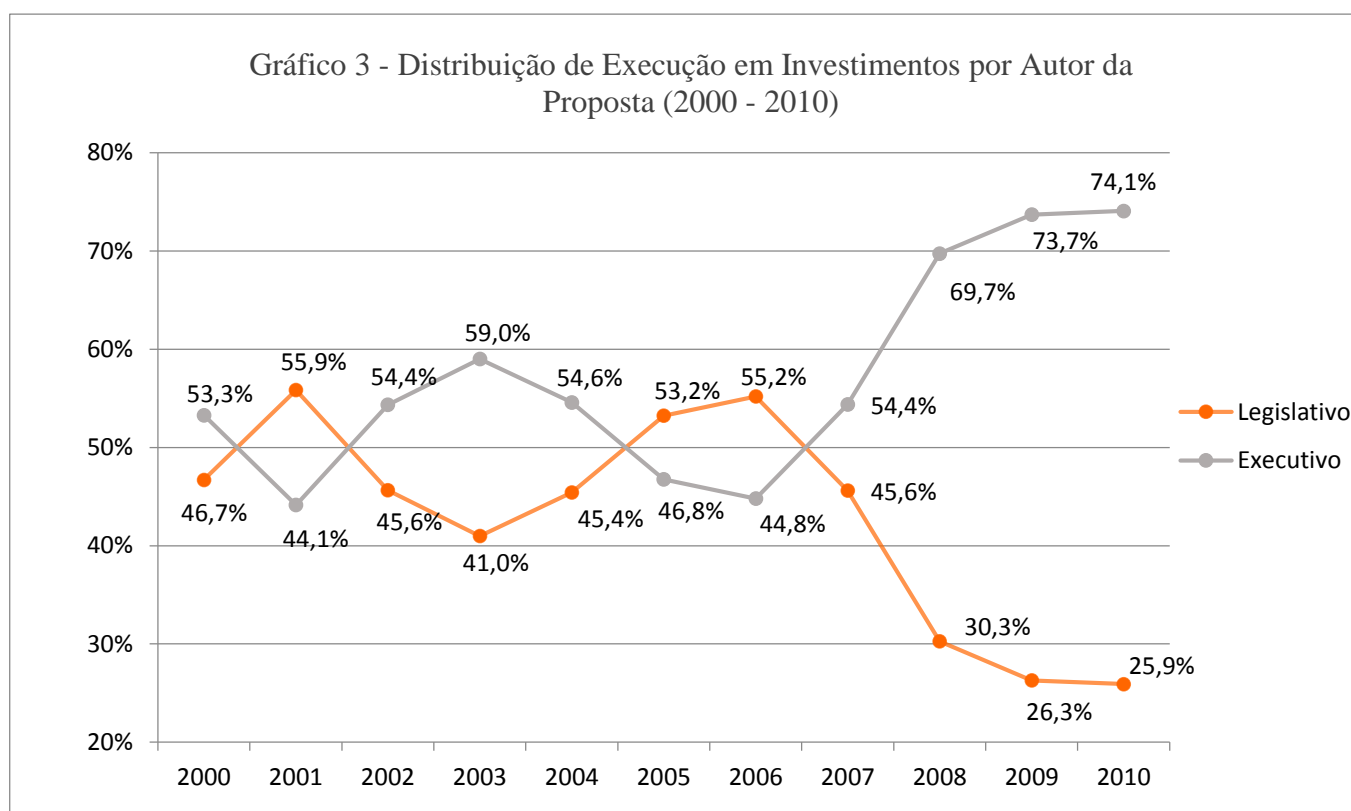
É possível notar que, a partir de 2004, o total de recursos gastos pelo Governo Federal teve aumento contínuo, correspondente a 30,2% até 2011. A mesma afirmação sobre o aumento contínuo não é válida para as despesas autorizadas. Desde 2004, a estimação de despesas de um ano para outro passou por dois decréscimos: de 2006 para 2007 e de 2007 para 2008. Mesmo assim, o aumento percentual de despesas estimadas que compreende o período 2004 – 2011 equivale a 50,5%, bastante superior ao observado nas execuções. Os dados globais dessas despesas serão abordados na análise final da terceira hipótese, por ora esses resultados são suficientes para instrumentalizar o teste da segunda hipótese, que se refere aos investimentos.

O crescimento no montante global de recursos é importante para compreendermos como o Executivo expandiu sua margem de execução no Grupo de Natureza de Despesas Investimentos. A proporção de despesas destinadas a Investimentos sofreu poucas variações na distribuição dos gastos totais. O valor bruto dispendido, no entanto, aumentou 178,3% de 2000 para 2010. O ano de 2011 marcou a primeira queda de

⁵ Crescimento real, corrigido com base no valor do Real em Dezembro de 2011.

investimentos em valores brutos, mas o aumento em comparação com o ano de 2000 continua expressivo, 137,2%. Infelizmente, os dados disponíveis no *site* da Câmara dos Deputados não permitem a discriminação de Investimentos entre propostas do Executivo ou do Legislativo para o ano de 2011, o que limita este trecho da análise ao ano de 2010.

O Gráfico 3 apresenta distribuição percentual de Investimentos executados por Poder entre 2000 e 2010. Nele, podemos perceber que o Executivo expandiu muitos os resultados favoráveis a políticas de sua autoria. O quadro sinaliza uma dinâmica possivelmente nova na política orçamentária. Até 2006, a predominância de investimentos era intercalada entre Executivo e Legislativo. Desde 2007 o Executivo conquistou índices de execução favoráveis e, mais do que isso, manteve ritmo de crescimento ininterrupto, chegando a figurar como autor de quase 75% do total de investimentos executados. A proporção de gastos em questão é medida em valores executados, não em quantidade de políticas concretizadas.



O ganho proporcional do Executivo não se deu pela tomada da parcela de recursos que, anteriormente, eram executados via emendas parlamentares. A Tabela 5 mostra que o volume de recursos disponíveis para Investimentos cresceu entre 2000 e 2010. Essa informação é extremamente importante para que possamos compreender a estratégia

adotada pelo Executivo para expandir sua margem de investimento. A comparação entre 2000 e 2010 mostra uma diferença de despesas da ordem de R\$36 bilhões. Desses R\$36 bilhões a mais, R\$31,2 bilhões correspondem a projetos originários do Executivo, sendo os outros R\$5,1 bilhões oriundos de propostas do Legislativo. Ou seja, o total executado cresceu para ambos os Poderes. No entanto, o Executivo foi capaz de incorporar parcelas cada vez maiores desse crescimento, sem que houvesse perda de valores brutos para o Legislativo, tornando o peso de seus investimentos muito maior do que o do Poder Legislativo.

Tabela 5 - Total de Despesas Executadas em Investimentos - Legislativo e Executivo (2000 - 2010)			
Ano	Legislativo	Executivo	Total Executado em Investimentos
2000	R\$ 9.537.515.928,99	R\$ 10.879.731.773,00	R\$ 20.417.247.701,99
2001	R\$ 15.291.144.909,77	R\$ 12.086.126.566,16	R\$ 27.377.271.475,92
2002	R\$ 7.712.879.203,95	R\$ 9.184.733.193,03	R\$ 16.897.612.396,98
2003	R\$ 21.146.063.616,89	R\$ 30.439.753.705,81	R\$ 51.585.817.322,69
2004	R\$ 7.003.658.244,15	R\$ 8.419.137.376,96	R\$ 15.422.795.621,11
2005	R\$ 12.381.618.213,78	R\$ 10.871.772.849,97	R\$ 23.253.391.063,75
2006	R\$ 14.085.250.180,55	R\$ 11.433.596.875,25	R\$ 25.518.847.055,80
2007	R\$ 19.332.347.352,07	R\$ 23.044.278.801,92	R\$ 42.376.626.153,99
2008	R\$ 12.891.564.241,13	R\$ 29.712.162.251,90	R\$ 42.603.726.493,03
2009	R\$ 13.595.599.636,48	R\$ 38.119.120.279,14	R\$ 51.714.719.915,62
2010	R\$ 14.730.462.495,87	R\$ 42.102.684.176,33	R\$ 56.833.146.672,21
Total	R\$ 147.708.104.023,64	R\$ 226.293.097.849,47	R\$ 374.001.201.873,10

O ano de 2007 representa dois marcos importantes. O primeiro é o fim das oscilações relevantes nas reestimativas de receita. De 2007 em diante, os índices de elevação dos gastos em Investimentos do PLO para a LOA caíram vertiginosamente. Em 2011 o índice de reajuste de receitas atingiu o pior resultado para o Legislativo, 22,3%. O único crescimento registrado pelo índice de 2007 em diante ocorreu de 2009 (25,3%) para 2010 (30,6%) e, ainda assim, foi menor do que a elevação percentual de 2008 (31,6%). O segundo marco importante é a virada definitiva realizada pelo Poder Executivo. Desde 2007 o Legislativo obteve índices de proporção de gastos em Investimentos cada vez

menores. Até 2006, as despesas de autoria do Legislativo representavam 49% das execuções em Investimentos, de 2007 em diante a proporção passou a representar 32%. A média de decréscimo de projetos do Legislativo no total de Investimentos executados entre 2007 e 2010 foi de 7,3% ao ano.

Essa mesma dominação do Executivo se reflete na proporção de despesas autorizadas para Investimentos. Apesar de menos discrepante e mais equilibrada, as proporções aprovadas têm coincidido parcialmente com o domínio dos últimos anos. Esse quadro é mais recente, não é possível afirmar a existência de uma nova tendência, até porque em 2007 o Legislativo ainda apresentava capacidade de registrar altos índices de participação em despesas autorizadas para Investimentos. Por fim, a taxa de sucesso no período de execução corrobora, uma vez mais, o poder de controle do Executivo sobre os gastos com Investimentos. Desde 2004, o Executivo sempre cumpre mais do que 100% das despesas de sua autoria previstas para Investimentos, ao contrário do que ocorre com o Legislativo, que obteve resultados médios de 67,3% no período 2000-2010. As taxas de execução geral para o GND Investimentos serão analisadas na próxima seção. Os gráficos 4 e 5 contêm a relação dos últimos percentuais descritos, ao passo que as tabelas 6 e 7 apresenta os resultados em Reais corrigidos pela inflação.

Gráfico 4- Proporção de Despesas Autorizadas Para o GND Investimentos (2000 - 2010)

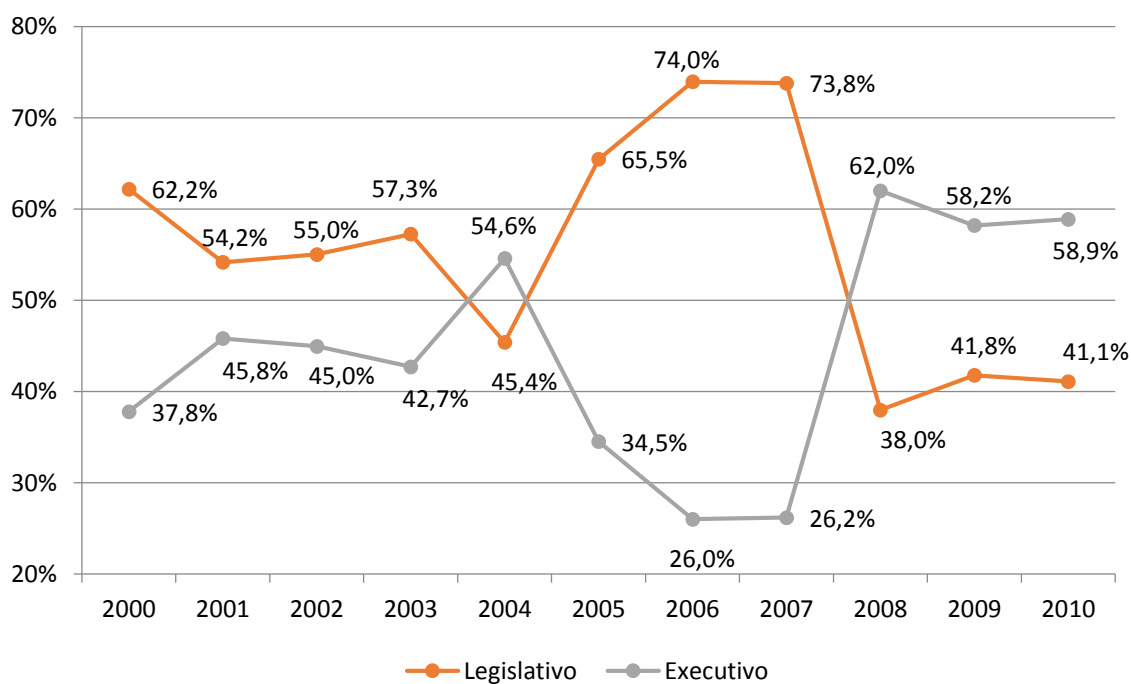


Gráfico 5 - Taxa de Sucesso na Execução de Investimentos Por Poder
(2000 - 2010)

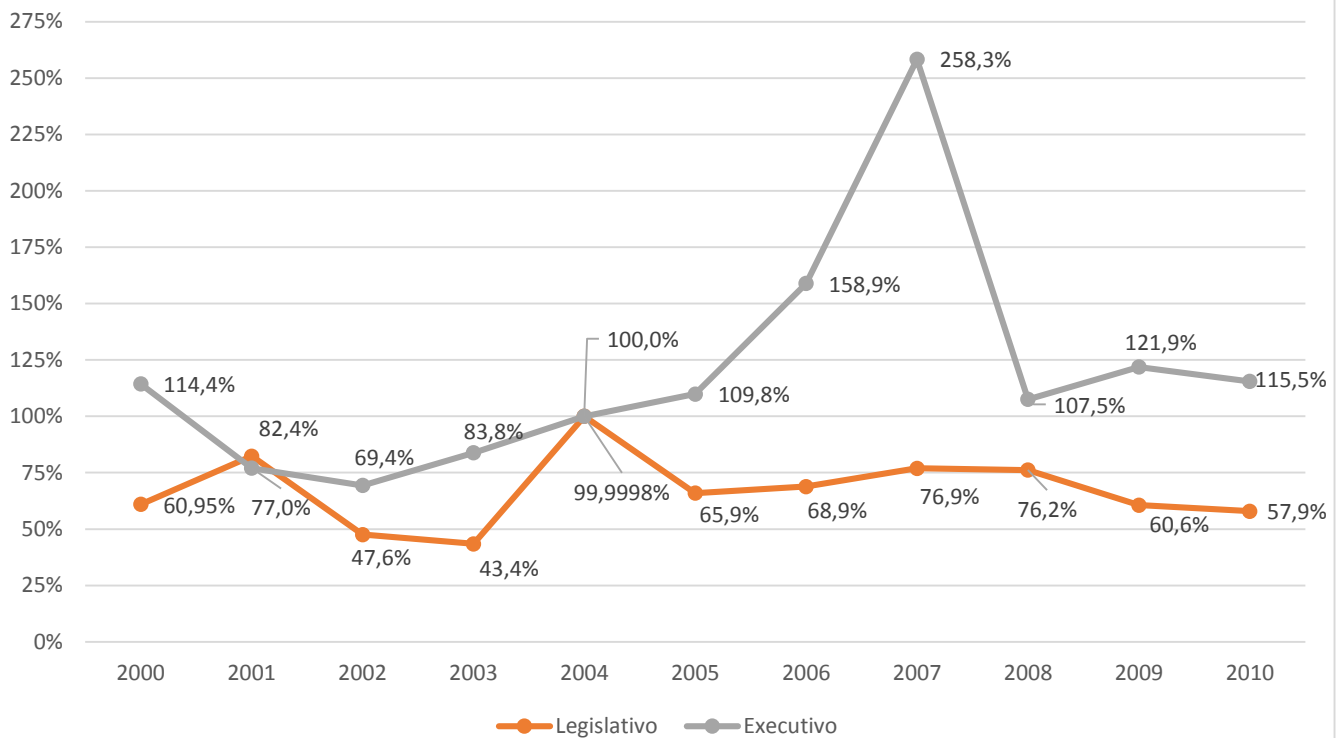


Tabela 6 - Taxa de Sucesso do Executivo no GND Investimentos (2000 - 2010)

Ano	Dotação Inicial - Executivo	Executado - Executivo	Percentual Executado
2000	R\$ 9.512.723.699,61	R\$ 10.879.731.773,00	114,4%
2001	R\$ 15.700.214.033,79	R\$ 12.086.126.566,16	77,0%
2002	R\$ 13.242.639.829,59	R\$ 9.184.733.193,03	69,4%
2003	R\$ 36.320.856.879,98	R\$ 30.439.753.705,81	83,8%
2004	R\$ 8.419.323.656,39	R\$ 8.419.137.376,96	100,0%
2005	R\$ 9.897.407.308,74	R\$ 10.871.772.849,97	109,8%
2006	R\$ 7.194.337.123,82	R\$ 11.433.596.875,25	158,9%
2007	R\$ 8.921.593.080,03	R\$ 23.044.278.801,92	258,3%
2008	R\$ 27.637.659.805,71	R\$ 29.712.162.251,90	107,5%
2009	R\$ 31.268.038.795,98	R\$ 38.119.120.279,14	121,9%
2010	R\$ 36.445.569.935,82	R\$ 42.102.684.176,33	115,5%

Tabela 7 - Taxa de Sucesso do Legislativo no GND Investimentos (2000 - 2010)

Ano	Dotação Inicial - Legislativo	Executado - Legislativo	Percentual Executado
2000	R\$ 15.647.797.504,09	R\$ 9.537.515.928,99	60,95%
2001	R\$ 18.565.152.970,02	R\$ 15.291.144.909,77	82,4%
2002	R\$ 16.207.314.362,35	R\$ 7.712.879.203,95	47,6%
2003	R\$ 48.684.877.046,07	R\$ 21.146.063.616,89	43,4%
2004	R\$ 7.003.673.567,59	R\$ 7.003.658.244,15	99,9998%
2005	R\$ 18.774.756.585,08	R\$ 12.381.618.213,78	65,9%
2006	R\$ 20.451.592.063,84	R\$ 14.085.250.180,55	68,9%
2007	R\$ 25.136.926.428,21	R\$ 19.332.347.352,07	76,9%
2008	R\$ 16.926.502.788,32	R\$ 12.891.564.241,13	76,2%
2009	R\$ 22.440.882.318,00	R\$ 13.595.599.636,48	60,6%
2010	R\$ 25.436.376.130,19	R\$ 14.730.462.495,87	57,9%

A principal conclusão acerca da primeira hipótese proposta é a de que o Executivo tem imprimido um forte ritmo de conquista de parcelas cada vez maiores de despesas em Investimentos. Apesar disso, esse movimento tem sido realizado sem que o Legislativo perca disponibilidade de recursos brutos, ao contrário, os parlamentares também obtiveram gastos superiores aos registrados no inícios do período analisado. O fato é que, apesar do crescimento triplo, - de valores brutos disponíveis, de gastos de autoria do Executivo e de gastos de autoria do Legislativo – o Executivo foi capaz de se apropriar da imensa maioria desses excedentes. Mesmo quando o Legislativo se mostrou capaz de incrementar o montante de despesas e obteve a maior parte dos recursos autorizados para Investimentos, o Poder Executivo protegeu suas preferências e realizou um movimento de grande dominância que, aparentemente, segue com tendência de estabilidade após anos de crescimento ininterrupto.

Orçamento Legal VS Orçamento Real

Nosso último esforço se voltará a compreender o quão próxima ou distante da LOA sancionada está a execução fiscal do ano a ela correspondente. Tanto na imprensa quanto

na academia, há argumentos apontando descolamentos importantes entre a LOA e a execução orçamentária, o que tornaria a LOA um instrumento pouco eficiente para previsibilidade dos gastos públicos e refletiria o sub-aproveitamento – ou distorção de uso – dos recursos institucionais à disposição de alguns atores, como o Congresso. Com relação ao último ponto, Tollini (2008) argumenta que apenas com alguns ajustes no desenho institucional, e na conduta dos parlamentares, a Lei Orçamentária Anual deixaria de ser um instrumento dissociado da realidade fiscal. No texto, Tollini (2008, p.5) diz que:

Ainda existem várias deficiências no processo de elaboração orçamentária no âmbito do Poder Executivo que contribuem para que a lei orçamentária continue sendo menos relevante na definição dos gastos do que a liberação financeira pelo tesouro nacional. Entretanto, as principais deficiências nesse sentido estão relacionadas ao processo de elaboração orçamentária no âmbito do Poder Legislativo. Desde que o processo de elaboração orçamentária voltou a ser compartilhado entre os poderes Executivo e Legislativo em 1988, este último tem primado pelo exercício pleno de seu direito constitucional de alterar a proposta orçamentária (PLO) encaminhada pelo Poder Executivo, mesmo que em detrimento da boa técnica orçamentária ou da capacidade fiscal da União.

Este artigo aborda aspectos relacionados à pressão exercida pelos parlamentares federais para a inclusão de novas dotações na lei orçamentária anual (LOA) sem que seja realizada uma análise aprofundada das políticas públicas propostas, de forma a priorizar aquelas que julgarem mais relevantes.

Tollini (2008) está se referindo a quatro pontos específicos: o controle ao uso dos dispositivos de reestimativa de receitas, contemplados pela Constituição de 1988 apenas para os casos no qual o PLO apresenta estimativas comprovadamente incorretas; imposição de restrições mais rígidas às emendas parlamentares e, em contrapartida, resolução que torne a LOA mandatária (e não mais autorizativa); descentralização do processo de apreciação orçamentária para comissões temáticas permanentes e determinar

à CMO apenas o papel de sistematizar e coordenar o processo de análise; promoção de assessoramento técnico único e politicamente autônomo.

As soluções para possíveis problemas na coordenação dos atores durante a tramitação da LOA não faz parte dos nossos objetivos nesta etapa, focaremos na perspectiva entre a LOA sancionada e os resultados fiscais obtidos pelo governo. Partiremos do ponto no qual apontamos que a intervenção parlamentar no total de despesas do orçamento apresenta índices modestos. No entanto, as intervenções no GND Investimentos são muito fortes e indicam forte concentração do trabalho legislativo nessa rubrica, o que era de se esperar, tendo em vista as restrições institucionais mais rígidas para intervenção em outros gastos. Essa descoberta é consonante com o apontamento realizado por Tollini (2008), ainda que não tenhamos embasamento para testar a validade da primeira recomendação do autor, a saber, de restringir com maior rigor as reestimativas de receitas por conta dos efeitos nefastos trazidos por elas.

Observando primeiramente os dados globais, notamos que as taxas de cumprimento da LOA segue uma sequência difusa e pouco previsível. Há tanto execuções muito inferiores (61,2% em 2000) quanto superiores (104,9% em 2002) ao estimado. Em média, as execuções ficaram em 83,8%, porém o período 2000-2011 não nos deixa assumir essa taxa média como prudente, pois o desvio padrão para o período é de 13,6%. Isso significa que a média de variação na taxa de execução de um ano para outro é de 13,6%. Num sentido inverso a confiabilidade na média e na LOA a partir de 2007, como instrumento de previsibilidade do gasto, parece mais robusta.

O ano de 2007 sugere um marco de intervenções mais modestas e constantes do Congresso no Projeto de Lei Orçamentária, representa o marco da predominância do Executivo como principal autor de políticas executadas no GND Investimentos (Hipótese 1) e, agora, representa o marco da sequência de índices de execução mais constantes em todo o período 2000-2011. A média de execução geral no período 2007-2011 é de 87,9%, mas talvez o dado mais relevante seja o desvio padrão encontrado para o período, calculado em 4,2%. Os gráficos 6 e 7 ilustram a comparação entre despesas gerais autorizadas e executadas e as taxas de execução.

Gráfico 6 - Taxa de Execução da LOA - Geral (2000 - 2011)

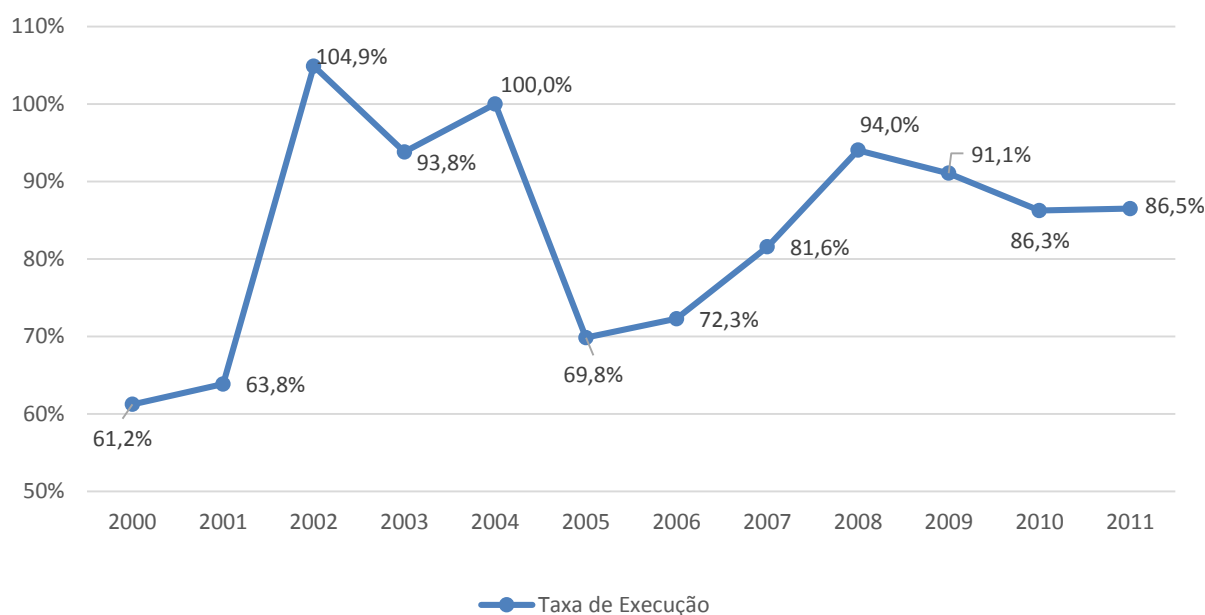


Gráfico 7 - Despesas Totais Autorizadas e Executadas - LOA (2000 - 2011)



Comparando as taxas de execução por GND, obtivemos outras características importantes. Em primeiro lugar, as maiores discrepâncias e oscilações entre despesas autorizadas e executadas são encontradas na categoria econômica Despesas de Capital. Em 2001, o dispêndio de Amortização da Dívida alcançou apenas 45,2% do previsto para

o GND, e mesmo assim representou 45,5% de todas as despesas realizadas pela União. Em 2002, o índice de execução em Amortização da Dívida saltou para 109,8%. O mesmo tipo de variação extrema foi verificada em Inversões Financeiras (136,6% em 2001 e 64,5% em 2005, por exemplo) e em Investimentos (124,4% em 2007 e 57,4% em 2002, por exemplo).

Um segundo ponto importante na composição do gasto federal é o surgimento de uma nova distribuição das despesas entre os Grupos de Natureza de Despesas, que pode, inclusive, ser a causa da diminuição de variação nas taxas gerais de execução. Trata-se do movimento de queda de gastos com Amortização da Dívida e crescimento com Outras Despesas Correntes. Afirmamos no parágrafo anterior que as maiores variações na taxa de execução estão nas Despesas de Capital. Pois bem, a Amortização da Dívida deixou de representar 55,9% das despesas federais em 2000 para representar 38,5% em 2007 e 34,4% em 2011, com oscilações, mas em tendência de queda. Em contrapartida, Outras Despesas Correntes saltou de 24,8% em 2000 para 34,3% em 2007 e terminou 2011 compondo 40,6% dos gastos federais. A princípio essas informações podem parecer sem sentido para o teste da Hipótese 2, mas sugerimos que há indícios críveis para darmos atenção a essa possível relação, por dois motivos. Esses dois GNDs comprometem volumes consideráveis das despesas federais. Juntos, eles foram responsáveis por 76% de todos os gastos entre 2000 e 2011. Isso significa que movimentos de crescimento ou queda em algum desses dois GNDs geram fortes impactos no orçamento como um todo. Para termos noção, o menor montante que representado por Amortização da Dívida, – R\$508 bilhões em 2002 – isoladamente, é superior ao somatório dos gastos com Investimentos em todo o período analisado – R\$422 bilhões. O segundo motivo é o diminuição de oscilação nas taxas gerais de execução do orçamento. Se no início da primeira década de 2000 um GND com grandes oscilações na execução era responsável por quase metade das despesas orçamentárias, a segunda metade foi marcada por mais de 1/3 dos gastos direcionados para Outras Despesas Correntes, um GND com padrão de execução extremamente regular e próximo ao estimado pela LOA. Com base nesses dados, sugerimos que a combinação da mudança de GND com maior peso no orçamento federal e a direção seguida por essa mudança – de uma Despesa de Capital para uma Despesa Corrente – foi muito importante para que o nível de oscilação nas taxas de execução geral do orçamento diminuísse.

As Tabelas 8 e 9 contém a relação de dados que balizaram as afirmações anteriores sobre a mudança de padrão do gasto federal.

Tabela 8 - Proporção de Cada GND na Execução Fiscal (2000 - 2011)						
Ano	Despesas Correntes			Despesas de Capital		
	Pessoal e Encargos Sociais	Juros e Encargos da Dívida	Outras Despesas Correntes	Investimentos	Inversões Financeiras	Amortização da Dívida
2000	9,45%	6,30%	24,81%	1,64%	1,85%	55,95%
2001	10,85%	8,75%	29,08%	2,42%	3,39%	45,52%
2002	11,12%	8,19%	30,93%	1,50%	3,10%	45,16%
2003	4,93%	10,15%	24,66%	1,26%	1,11%	57,89%
2004	9,85%	8,19%	30,34%	1,20%	2,38%	48,04%
2005	8,50%	8,12%	30,23%	1,57%	1,97%	49,61%
2006	9,72%	12,77%	31,50%	1,66%	2,31%	42,05%
2007	10,37%	11,47%	34,31%	2,78%	2,52%	38,56%
2008	11,48%	8,75%	37,96%	2,88%	3,27%	35,67%
2009	11,80%	8,80%	37,19%	3,24%	2,41%	36,57%
2010	12,18%	8,13%	39,58%	3,55%	2,41%	34,16%
2011	11,78%	7,82%	40,62%	2,89%	2,47%	34,43%

Tabela 9 - Taxa de Execução de Cada GND (2000 - 2011)

Ano	Pessoal e Encargos Sociais	Juros e Encargos da Dívida	Outras Despesas Correntes	Investimentos	Inversões Financeiras	Amortização da Dívida
2000	111,8%	49,7%	106,5%	81,1%	98,7%	48,6%
2001	110,0%	75,1%	100,5%	79,9%	136,6%	45,2%
2002	109,5%	94,5%	102,2%	57,4%	124,1%	109,8%
2003	106,5%	95,2%	104,9%	60,7%	89,6%	89,8%
2004	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
2005	95,9%	81,1%	104,9%	81,1%	64,6%	54,8%
2006	102,1%	84,2%	101,7%	92,3%	88,8%	53,7%
2007	99,1%	84,6%	101,4%	124,4%	94,9%	64,4%
2008	105,0%	72,4%	101,8%	95,6%	111,3%	89,0%
2009	99,0%	99,9%	97,4%	96,3%	81,4%	82,0%
2010	99,5%	110,9%	100,3%	91,8%	88,2%	67,9%
2011	98,9%	77,2%	100,5%	77,0%	93,0%	73,6%
Média	103,1%	85,4%	101,8%	86,5%	97,6%	73,2%

Conclusão

O principal argumento a salientar neste artigo é o aparente espaço que o Executivo têm conquistado no montante de despesas destinadas a Investimentos. O quadro que pudemos ilustrar demonstra que o Executivo conquistou margem proporcional nessa rubrica sem precisar dos valores que o Legislativo executou ao longo do período analisado. Da mesma forma, a inversão de peso entre Outras Despesas Correntes e Amortização da Dívida sugere uma importante mudança no padrão de gasto público, que pode ter impacto até no efeito que as reestimativas levadas a cabo pelo Congresso exercem nos resultados fiscais apresentados à população.

Os resultados obtidos nesta pesquisa nos permitem afirmar que a Lei Orçamentária Anual passou a proporcionar um relativo grau de previsibilidade sobre a execução fiscal que dela decorrerá, principalmente nos últimos anos. Mas, ainda assim, o fato dessa execução ocorrer, com recorrência, abaixo do previsto, faz com que a afirmação anterior exija cautela. Os resultados observados isoladamente por ano não são uma boa contrapartida para que o cidadão preveja o comportamento das despesas públicas, uma vez que a média

dos gastos federais esteve bastante fora do previsto em vários dos anos analisados. Ao mesmo tempo, contar com a “regularidade de algo irregular” – irregular no sentido de frustrar a expectativa que se tem de uma lei orçamentária – não é possível com a análise até aqui realizada.

Referências Bibliográficas

ABUELAFIA *et al.* “*Who Decides on Public Expenditures? The Importance of the Informal Budget Process in Argentina*”. In.: *Who Decides The Budget? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Latin America*. Mark Halleberg, Carlos Scartascini e Ernesto Stein, editors. Ed. Inter-American Development Bank, Cambridge, 2009.

ALSTON *et al.* “*Presidential Power, Fiscal Responsibility Law, and the Allocation of Spending: The Case of Brazil*” In.: *Who Decides The Budget? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Latin America*. Mark Halleberg, Carlos Scartascini e Ernesto Stein, editors. Ed. Inter-American Development Bank, Cambridge, 2009.

Cartilha “Entenda o Orçamento”, disponível em <www.camara.leg.br>

FERREIRA, Alipio. *Orçamentos Estaduais: o papel da LOA nos Estados*. 2012. 55ff. Monografia de Conclusão de Graduação em Economia – Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV/EESP). São Paulo, 2012.

FIGUEIREDO, Argelina C e LIMONGI, Fernando. “*A estrutura de gastos: arcabouço institucional e as restrições macroeconômicas.*” In.: *Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão*, 2008

GIUBERTI, Ana Carolina. *Instituições Orçamentárias e Política Fiscal no Brasil: Governo Federal - 1965 a 2010*. Tese de Doutorado - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, 2012

GOBETTI, Sérgio W. e ORAIR, Rodrigo O. *Classificação e análise das despesas públicas federais pela ótica macroeconômica (2002-2009) – Texto Para Discussão Nº 1485*. Ipea, Brasília, 2010

MENDES, Marcos. *“Ineficiência do Gasto Público no Brasil”* In.: Boletim de Desenvolvimento Fiscal Nº 03 – Avaliando a Eficiência do Gasto Público. Ipea, Brasília, 2006

NAKAGUMA, Marcos Yamada e BENDER, Siegfried. *“A Emenda da Reeleição e a Lei de Responsabilidade Fiscal”* In.: Econ. Aplic., São Paulo, V.10, N.3, P. 377-397, Julho-Setembro, 2006

PEREIRA, C. e MUELLER, Bernardo. *Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. Dados (Rio de Janeiro), Rio de Janeiro, v. 45, n.2, p. 265-301, 2002.*

REZENDE, Fernando e CUNHA, Armando. *“Nação e região: origem e destino dos recursos orçamentários”*. In.: *Contribuintes e Cidadãos: Compreendendo o Orçamento Federal*, 2002. Editora FGV.

SCARTASCINI, Carlos e STEIN, Ernesto. *“A New Framework”*. In.: *Who Decides The Budget? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Latin America*. Mark Halleberg, Carlos Scartascini e Ernesto Stein, editors. Ed. Inter-American Development Bank, Cambridge, 2009.

SOUZA, Celina. *“Federalismo e Conflitos Distributivos: Disputa dos Estados por Recursos Orçamentários Federais.”* In.: *Dados-Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 46, nº 2, 2003, pp. 345 a 384.

TOLLINI, Hélio. *“Em Busca de Uma Participação Mais Efetiva do Congresso no Processo de Elaboração Orçamentária”*. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2008. (<http://bd.camara.gov.br>).

TOLLINI, Hélio. *“A Melhoria na Qualidade do Processo Alocativo dos Gastos Públicos: Reforma Orçamentária”*. In.: *Balço da Reforma do Estado no Brasil: a Nova Gestão Pública*. Brasília, 6 a 8 de Agosto de 2002, - Brasília: MP, SEGES, 2002.