



Administração Pública e Gestão Social

E-ISSN: 2175-5787

apgs@ufv.br

Universidade Federal de Viçosa

Brasil

Curtinaz Menezes, David; Pederiva, João Henrique
Orçamento Impositivo: Elementos para Discussão
Administração Pública e Gestão Social, vol. 7, núm. 4, outubro-diciembre, 2015, pp. 178-186
Universidade Federal de Viçosa
Viçosa, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351556445003>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

Orçamento Impositivo: Elementos para Discussão

Compulsory Budget: Elements for Discussion

David Curtinaz Menezes

Graduação em Direito pela Universidade Salvador (2005) e graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal da Bahia (2007). Mestre em Administração Pública pela Universidade de Brasília (2014), Brasil, davidcurtinaz@yahoo.com.br
<http://lattes.cnpq.br/0386460603895576>

João Henrique Pederiva

Doutor em Américas Comparadas (Ceppac/UnB, 2012), Mestre e Especialista em Ciências Contábeis (UnB - 2004 e 1998), Graduado em Direito (Ceub - 2001) e Ciências Contábeis (Ufrgs - 1986). Contador (CRCRS 37282/O-9, transferido para o DF) e Advogado (OABDF 17360). Consultor de Orçamentos do Senado Federal, desde 1997. Professor de graduação e pós-graduação. Universidade de Brasília, Brasil, pederiva@unb.br
<http://lattes.cnpq.br/1842885329278546>

Resumo: A discussão sobre o orçamento impositivo decorre da discricionariedade do Poder Executivo na alocação de parte do orçamento. O ingresso desse tema na agenda decisória evidencia a ocorrência de uma janela de oportunidade, com um problema, uma solução e um ambiente político favorável. A janela de oportunidade foi aberta pela mudança das Presidências das duas casas legislativas com predominância do PMDB no Congresso Nacional. O objetivo desse artigo é sistematizar informações que possam subsidiar a discussão sobre o tema. Para tanto, são abordadas algumas das características do atual modelo orçamentário e as possíveis implicações decorrentes da adoção do orçamento impositivo bem como serão propostos alguns aperfeiçoamentos. A conclusão assinala que o aperfeiçoamento de outros mecanismos institucionais já existentes permitiria a correção das falhas do orçamento tradicional de modo mais eficaz do que a adoção do orçamento impositivo.

Palavras-chave: discricionariedade do Poder Executivo, orçamento impositivo e aperfeiçoamentos do orçamento.

Abstract: The discussion of imposing budget occurs due to the discretion of the Executive Branch in the allocation of part of the budget. The entrance of this theme in the operative agenda shows the occurrence of a window of opportunity, with a problem, a solution and a favorable political environment. The window of opportunity has been opened by the change on the Presidencies of both legislative houses, with predominance of PMDB at the National Congress. The aim of this paper is to systematize information that may subsidize the discussion on the topic. For such purpose, some of the features of the current budget model and possible implications that result from the adoption of the budget, as well as imposing some improvements, are approached. The conclusion suggests that the improvement of other existing institutional mechanisms would allow the correction of the shortcomings of the traditional budgeting in a more effective way than the adoption of mandatory budget.

Keywords: Discretionary of Executive Branch, Mandatory Budget and Budget Improvements.

Texto completo em português: <http://www.apgs.ufv.br>
Full text in Portuguese: <http://www.apgs.ufv.br>

Introdução

A discussão sobre a necessidade de orçamento impositivo (OI) decorre da possibilidade de o Poder Executivo alterar a execução de parte do orçamento aprovado pelo Poder Legislativo. Essa forma de atuação do Poder Executivo, caso venha a se concretizar, gerará insatisfação nos parlamentares devido à mudança das prioridades de gastos e à não execução daquilo que foi acrescentado pelo Congresso Nacional por meio das emendas. Deve-se ressaltar que essa não é uma peculiaridade do sistema brasileiro, tendo em vista que, conforme demonstra a pesquisa de orçamento aberto de 2012 (International Budget Partnership, 2013), na maioria dos países pesquisados, muitos deles presidencialistas, a exemplo da Argentina, o orçamento aprovado pelo Poder Legislativo pode ser alterado durante a execução.

Uma das formas que o Poder Executivo utiliza para exercer a discricionariedade orçamentária é o contingenciamento, o qual visa permitir o cumprimento das metas fiscais do exercício, quando houver frustração da receita. Segundo Gontijo (2010), o recurso contingenciado é excluído do cronograma mensal de execução orçamentária e financeira, acarretando atraso de execução ou cancelamento de ações aprovadas no orçamento.

Some-se a isso, o fato de que, conforme destacam Pereira e Mueller (2002), o Poder Executivo utiliza o controle da Comissão Mista do Orçamento (CMO) e o poder de veto sobre as emendas

como instrumentos para gerenciar o apoio político no Congresso Nacional. No que tange ao controle da referida comissão, Praça (2013) explica que a composição das comissões permanentes depende da representação de cada partido nas casas legislativas. Ademais, cabe ao presidente da CMO indicar o parlamentar que será o relator da matéria. Essa é uma figura-chave no processo deliberativo tendo em vista que é com base no seu parecer que a matéria será votada. Assim, o Poder Executivo atua visando assegurar que o presidente da CMO e o relator da LOA sejam aliados. Para conseguir tal intento, o Poder Executivo se utiliza “da alocação de ministérios e benesses para líderes partidários mais ou menos de acordo com a representação dos partidos no Legislativo” (Praça, 2013, p. 228).

Nesse contexto, surge a proposta do orçamento impositivo, a qual objetiva a retirada da discricionariedade do Poder Executivo na fase da execução orçamentária. Tal proposta se baseia no modelo americano, que possui o instrumento denominado *rescission*, o qual, segundo Piscitelli (2007), exige autorização legislativa explícita para a inexecução de crédito orçamentário (Pederiva & Medeiros, 2003). Deve-se ressaltar que, no caso brasileiro, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) fixa os limites em que o Poder Executivo pode alterar o orçamento aprovado sem autorização legislativa. Ocorre que como essa lei é aprovada pelo Poder Legislativo, em última análise, essa discricionariedade do Poder Executivo é decorrente



de uma prévia autorização legislativa. Contudo, essas alterações tampouco asseguram a posterior execução plena do orçamento alterado.

O ingresso desse tema na agenda decisória decorre de uma janela de oportunidade como a descrita no modelo de Kingdon. Segundo Velloso (2011), o ponto central, no processo de formação de agenda governamental, é compreender como uma questão, em um determinado momento, desperta a atenção do governo e passar a integrar tal agenda.

Velloso (2011) sustenta que o modelo de Kingdon propõe o problema, a solução e o fluxo político como categorias de análise de processos decisórios. Tais elementos, quando alinhados pela atuação de atores coletivos ou individuais, criam janelas de oportunidade para que sejam promovidas mudanças institucionais ou de políticas públicas. Kingdon, citado por Velloso (2011) divide as janelas de oportunidades em janelas de problemas e janelas de políticas. As primeiras são criadas, quando os decisores reconhecem a importância do problema e a necessidade de propor as soluções pertinentes. A título de exemplo, tem-se a “agenda positiva”¹, proposta pelo Presidente do Senado, após as manifestações populares ocorridas em junho de 2013.

As segundas ocorrem quando os políticos defendem propostas que podem servir aos propósitos de sua reeleição. Nesse sentido, Praça (2013) argumenta que os parlamentares, por atuarem visando à reeleição, podem ter fortes incentivos para apoiar o atual modelo de orçamento (autorizativo) desde que ocorra a execução de suas emendas individuais. Praça (2013, p. 213) conclui que, “quanto menos o Orçamento Autorizativo se traduzir em uma razoável execução de emendas orçamentárias individuais, menos incentivos os parlamentares terão para apoiar esta instituição”.

No caso em questão, há um problema (a referida discricionariedade do Poder Executivo), uma solução (orçamento impositivo) e um ambiente político favorável à adoção dessa solução (ciclo eleitoral). A janela de oportunidade foi aberta em decorrência da mudança das Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com predominância do PMDB (partido que apoia a solução citada) no Congresso Nacional. Desse modo, os congressistas resgataram uma proposta antiga (Proposta de Emenda à Constituição n. 565, 2006) e alteraram as diretrizes orçamentárias de 2014, para aumentar a execução orçamentária de suas emendas, as quais possibilitam atender as demandas dos seus eleitores e, com isso, propiciam o capital político necessário para a reeleição de tais parlamentares.

Diante do exposto, este artigo tem por objetivo sintetizar argumentos que possam subsidiar a discussão sobre o tema. A contribuição que o presente trabalho pretende aportar é a de sistematizar, em único trabalho, informações que foram explicitadas de forma esparsa em outros estudos.

Para tanto, o texto que segue está estruturado em quatro seções, além dessa introdução e das considerações finais. A primeira seção explica e justifica os procedimentos metodológicos adotados ao longo do trabalho. A segunda seção revisa os

fundamentos teóricos da pesquisa, como, conceitos e tipologias de orçamento impositivo encontrados na literatura. Ainda nessa seção, são identificadas características do atual modelo orçamentário pertinentes à presente discussão. A terceira seção detalha as principais propostas legislativas federais e nacionais que objetivam a adoção de um orçamento impositivo. A última seção contém algumas das possíveis implicações decorrentes da eventual adoção desse tipo de orçamento e sugere aperfeiçoamentos para o atual modelo.

Procedimentos Metodológicos

Este trabalho é uma revisão de literatura sobre orçamento impositivo. De acordo Fink (2005), uma revisão de literatura sintetiza a literatura existente a respeito de determinado tema por meio da avaliação dos resultados obtidos por outros estudos.

Foi realizada uma pesquisa bibliográfica, na qual foram seguidas as recomendações efetuadas por Beltrão e Nogueira (2011), para fundamentar as demais seções desse trabalho. As bases de dados consultadas foram as pertencentes à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), a Scientific Electronic Library on Line (SCIELO) e a órgãos afetos ao tema como, por exemplo, as Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Foram consultados ainda os sites da Câmara dos Deputados e do Senado Federal em busca de informações sobre as principais proposições legislativas que tratam do orçamento impositivo

A escolha de artigos das referidas bases de dados deve-se ao fato de que são fontes de informação que: (a) são referências para as pesquisas de Administração Pública (CAPES e SCIELO); e (b) contém conhecimento especializado sobre orçamento público (consultorias de orçamento). Foram adotados os seguintes critérios para delimitar o escopo da pesquisa: (a) ter data de publicação entre 1988 e 2014. Optou-se por esse período, pois o atual formato do sistema orçamentário é proveniente da Constituição Federal de 1988 a qual trouxe inovações como, por exemplo, a LDO; e (b) abordar o tema orçamento público. No que tange aos critérios de busca, nas bases de dados, o termo “orçamento impositivo” deveria constar no título.

Os artigos foram selecionados e, em seguida, baixados das respectivas bases eletrônicas. Após esses procedimentos, restou um total de 11 artigos que atendiam aos critérios acima descritos. Procedeu-se então à leitura crítica destes textos, com ênfase na seção teórica e de apresentação dos dados ou resultados, para verificar menções sobre aspectos teóricos, propostas legislativas, implicações decorrentes da adoção do orçamento impositivo e características e sugestões de aperfeiçoamentos para o modelo orçamentário atual.

Deve-se ressaltar que foi constatada a necessidade de pesquisar temas correlatos como, por exemplo, o presidencialismo de coalização. Nesse caso, o critério de busca foi o de acessar as obras mencionadas pelos autores dos trabalhos que versaram exclusivamente sobre orçamento impositivo. Ademais, tal seleção

foi influenciada pelo conhecimento prévio dos autores, o que é comum nesse tipo de pesquisa (Fink, 2005).

Fundamentos Teóricos

Conceito e tipos de orçamento impositivo

O conceito de orçamento impositivo, segundo Piscitelli (2007, p. 3), é muito mais “um produto das características e das práticas sociopolíticas brasileiras do que propriamente de uma ordem legal ou mesmo de um corpo de doutrina que lhe dê respaldo e consistência”. A literatura sobre o tema considera como tal as proposições legislativas que visam a reduzir ou extinguir a discricionariedade do Poder Executivo na execução orçamentária.

Nesse sentido, Lima (2003) leciona que existem três tipos de modelos de orçamentos impositivos, a depender do grau de discricionariedade concedida ao Poder Executivo, a saber: versões extrema, intermediária e flexível.

A versão extrema obriga os gestores a executarem integralmente a programação orçamentária definida pelo Congresso Nacional. A adoção de tal modelo é improvável, pois, conforme pondera Lima (2003), nesse modelo, quem detém o poder de autorizar que determinado gasto seja realizado – o Congresso – não detém o poder de autorizar que ele não seja efetuado.

A versão intermediária visa a obter a anuência do Congresso para a não execução de parte da programação. Essa versão é seguida pelos Estados Unidos, desde meados dos anos 1970, e, segundo Praça (2013) caracteriza o mecanismo de *rescission* que foi mencionado anteriormente. Tal versão permite alguma flexibilidade orçamentária, tendo em vista que o Poder Executivo poderia deixar de executar as despesas previstas em razão de receitas abaixo do esperado ou do crescimento inesperado de outras despesas prioritárias. Caberia ao referido poder explicar ao Congresso Nacional a razão de não ter executado certos créditos incluídos no orçamento.

Por fim, a versão flexível determina a obrigatoriedade de implementar apenas parte do orçamento, concedendo discricionariedade ao Poder Executivo em relação aos demais gastos. Praça (2013, p. 221) sustenta que existe um quarto tipo de Orçamento Impositivo: o Orçamento Impositivo para Emendas Parlamentares (OI Emendas). Neste tipo, o Poder Executivo “estaria obrigado a executar todas as emendas orçamentárias, individuais e coletivas, propostas por parlamentares, sem se preocupar com o resto do orçamento”.

O atual modelo orçamentário mais se aproxima da versão intermediária tendo em vista que, conforme explicado anteriormente, a flexibilidade do Poder Executivo conta com a autorização legislativa tácita ou expressa, como é o caso dos mecanismos previstos na LDO. Vale ainda lembrar das alterações ao orçamento aprovado, como é o caso dos créditos adicionais, também aprovados pelo Legislativo.

Características pertinentes do atual modelo orçamentário

Atualmente, a maior parte do orçamento público é de execução obrigatória (a exemplo das despesas com pessoal, com benefícios previdenciários, com transferências a Estados e Municípios, com pagamento de juros e amortização da dívida pública) e representa cerca de 90% das despesas totais (Lima, 2003). Assim, a proposta de tornar o orçamento impositivo incidiria apenas sobre uma pequena parcela do orçamento (10 %), sobre a qual, segundo Piscitelli (2006), a discricionariedade é limitada devido à vinculação de determinadas receitas a áreas ou tipos de despesas específicas.

Assim, conforme ressalta Abranches (1988), o Poder Executivo enfrenta uma inércia burocrático-orçamentária que torna difícil o reordenamento e a racionalização do gasto público. Ademais, Pereira e Mueller (2002) afirmam que o Congresso só pode influir nos recursos da rubrica investimentos, o que significa que os parlamentares possuem pouca influência no orçamento, pois a maior parte dos itens não está ao alcance das emendas e a outra parte é rigidamente controlada pelo Poder Executivo.

Existe ainda um *path dependence*, em relação a tais despesas, pois, conforme salienta Pederiva (2012, p. 18), durante o processo de apropriação de recursos orçamentários, “os custos incorridos no passado influenciam as escolhas e os resultados futuros, sob a forma de custos transacionais de desmobilização ou perda dos investimentos realizados pelos agentes relevantes”.

Segundo Abranches (1988), o processo ocorre da seguinte forma: em um primeiro momento, o item já incluído na pauta estatal torna-se cativo no orçamento, em função tanto do conluio existente entre segmentos da burocracia e os beneficiários privados quanto do desinteresse das forças políticas que controlam os poderes Executivo e o Legislativo em assumir os custos associados a mudanças nas pautas de alocação e regulação de recursos estatais. Assim, tem-se como resultado uma restrição do raio de atuação do governo o que reduz as possibilidades de redirecionar a intervenção do Estado. Portanto, o resultado desse processo é “o enfraquecimento da capacidade de governo, seja para enfrentar crises de forma mais eficaz e permanente, seja para resolver os problemas mais agudos que emergem de nosso próprio padrão de desenvolvimento” (Abranches, 1988, p. 6).

Portanto, pode-se concluir que grande parte do orçamento já é impositiva. A parte não vinculada do orçamento (despesa discricionária) pode estar sujeita ao mecanismo do contingenciamento. Isso porque, conforme explica Mendes (2008), a combinação de características do sistema político brasileiro tem resultado em um regime fiscal de equilíbrio precário, no qual o Poder Executivo, ao mesmo tempo em que tenta cumprir metas fiscais, precisa executar o máximo possível de despesas de interesse da base parlamentar de apoio do governo. Esse fenômeno ocorre porque, conforme explicam Posner e Sommerfeld (2012), a responsabilidade pelo alcance de bons resultados fiscais tende a ser atribuída ao chefe do Poder Executivo e não aos parlamentares, embora parte substancial da legislação necessária para implementar a política fiscal seja aprovada por esses últimos.

Outra explicação para esse processo é dada por Pederiva (2012, p. 26) ao pontuar que a “expansão do número dos agentes relevantes no processo orçamentário, tende a incrementar a demanda total por recursos e pode gerar níveis excessivos de gastos”. Assim, a ampliação de atores, ocorrida no processo brasileiro de democratização mediada pelo presidencialismo de coalizão, aliada ao argumento exposto por Mendes (2008), conduz à conclusão de que o equilíbrio fiscal requer o fortalecimento dos mecanismos de aumento de receitas e redução de despesas, isto é, elevação da carga tributária e contingenciamento. Contudo, a primeira medida é mais impopular do que a última. Assim, a discussão sobre orçamento impositivo deve ser analisada em conjunto com os motivos que levam o Poder Executivo a utilizar-se do contingenciamento.

Outro fator a ser considerado, na discussão sobre a adoção do orçamento mandatório, é a interferência do Poder Judiciário na execução orçamentária. Segundo Souza (2008), a decisão judicial que impõe condutas ativas à Administração Pública não tem compromisso com as limitações orçamentárias. Tais decisões parecem desconsiderar que, diante da escassez de recursos para atender a todas as necessidades da coletividade, o orçamento deve fazer opções políticas que impliquem satisfação de alguns interesses, em detrimento de outros. Assim, o magistrado, ao exigir que o Poder Executivo utilize recursos para atender a demandas judiciais, pode subverter as prioridades de alocação do gasto público contidas no orçamento. Tais prioridades decorrem da vontade conjunta dos Poderes Legislativo e Executivo, os quais, diferentemente dos membros do Poder Judiciário, são eleitos pelo voto popular obrigatório e utilizam o orçamento para atender as demandas da população que os elegeu.

Outro argumento a ser analisado remete às emendas dos parlamentares. Conforme lecionam Turgeon e Cavalcante (2012, p. 9), o chefe do Poder Executivo necessita do apoio dos parlamentares para implementar a sua agenda legislativa. Essa forma de relacionamento entre os poderes Executivo e Legislativo tem razões históricas. Segundo Abranches (1988), o Brasil apresenta um caso de heterogeneidade econômica, social, política e cultural elevado, decorrente, entre outros fatores, do perfil de distribuição de renda e dos graus de integração e organização das classes sociais e dos grupos ocupacionais. Essa diversidade fragmenta a composição das forças políticas representadas no Congresso Nacional.

Isso ocorre porque, conforme leciona Abranches (1988, p. 12), “o sistema de representação, para obter legitimidade, deve ajustar-se aos graus de heterogeneidade” de forma a não deixar segmentos sociais significativos sem representação adequada. Dessa forma, o Brasil adotou um sistema de representação proporcional para “se ajustar melhor à diversidade” (Abranches, 1988, p. 12), permitindo que as minorias estejam representadas no Parlamento. Entretanto, esse sistema de representação requer que o Chefe do Poder Executivo tenha capacidade de negociação e consiga formar uma coalizão (base aliada), visando à maioria parlamentar, que é

essencial para a governabilidade do Presidente e para a implementação da sua agenda legislativa.

Assim, para alcançar tal maioria, o Presidente faz uso dos gastos discricionários, pois os legisladores, em troca do apoio político, demandam recursos para seus projetos individuais, os quais estão vinculados às emendas ao orçamento. Isto serve como um mecanismo para premiar ou punir os legisladores de acordo com o seu desempenho em relação à agenda governamental. Ainda sobre o tema, Turgeon e Cavalcante (2012) salientam que a desproporcionalidade na representação exerce uma forte influência, sobre a forma como o Poder Executivo negocia com legisladores, pois tal desproporcionalidade leva o Presidente a buscar apoio entre os membros dos estados sobre-representados de forma que a base aliada possa ser construída a um custo menor.

Outra característica importante do atual modelo orçamentário diz respeito ao processo licitatório e a sua influência sobre a execução orçamentária. Isso porque, conforme argumenta Pimenta (1998), normativos que regulamentam o processo de compras no setor público brasileiro, como é o caso da Lei n. 8.666 (1993), apresentam defeitos decorrentes do excesso de formalismo e da uniformidade nos procedimentos. Assim, em razão dos procedimentos elencados em tais normativos, a contratação de um bem ou serviço pode demorar, afetando a execução orçamentária sem que isso possa ser atribuído a gestão discricionária do orçamento pelo Poder Executivo.

Entre as propostas encontradas na literatura para agilizar o referido processo estão: (a) inversão de fases de habilitação e julgamento; (b) padronização dos pedidos; (c) alteração nas formalidades e procedimentos. De acordo com a primeira proposta, que já vem sendo implementada nas concessões de serviço público, será verificado apenas a habilitação do licitante que tenha apresentado a melhor oferta, permitindo que a duração do processo licitatório seja reduzida ao evitar que sejam avaliados os documentos de habilitação de todas as proponentes. Ao postergar a fase de habilitação, a medida também propicia menor grau de litigância no curso da licitação, evitando-se a ocorrência de disputas judiciais. A segunda refere-se à ausência, em alguns órgãos públicos, de um sistema ou manual que permita a uniformização e racionalização das rotinas de compras (Silva & Rocha, 2006). A terceira visa modificar a atual inflexibilidade de procedimentos, pois, conforme ressalta Pimenta (1998, p. 16), “o processo licitatório no Brasil é o mesmo para pequenas compras ou para a construção de grandes obras”. Assim, ao tratar, de forma padronizada, objetos e complexidades distintas, a referida legislação não proporciona a flexibilidade necessária para a gestão do processo de compras. Portanto, uma possível solução seria a de diferenciar as licitações conforme a especificidade e complexidade do objeto, com exigências compatíveis quanto a prazo, documentação e garantias (Pimenta, 1998).

A discussão sobre orçamento impositivo deve considerar ainda que o orçamento integra o sistema de planejamento governamental, o qual, segundo a Constituição Federal, é materializado, entre

outros instrumentos, por meio do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). De acordo com Velloso (2011, p. 157), há “uma hierarquia entre tais instrumentos (PPA → LDO → LOA)”, pois o PPA estabelece diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública e a LDO identifica as ações do PPA que receberão prioridade no exercício seguinte, tornando-se o elo entre aquele e a LOA. Por sua vez, a LOA será o instrumento que viabilizará a execução das ações. Portanto, a referida discussão deve considerar as possíveis implicações do orçamento impositivo sobre o sistema de planejamento governamental.

Exame das Propostas de Orçamento Impositivo

Souza (2008) leciona que algumas das propostas de emendas constitucionais voltadas para o orçamento impositivo (OI) podem ser enquadradas na versão extrema, a exemplo da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n. 2 (2000), da PEC n. 481 (2001) e da PEC n. 24 (2003), na medida em que não estabelecem qualquer forma de contingenciamento. Por outro lado, existem propostas como a PEC n. 22 (2000), que, segundo Lima (2003), enquadra-se na versão intermediária, pois obriga o Poder Executivo a pedir autorização ao Congresso para não realizar determinada despesa fixada na LOA. Na versão mais flexível, estão propostas como a PEC n. 85 (2003), que determina a obrigatoriedade apenas de parte do orçamento (as dotações orçamentárias destinadas às forças armadas).

A proposta ora em evidência, PEC n. 358 (2013), decorre da PEC n. 22-A (2000), que resultou da revisão da PEC n. 565 (2006) do ex-Senador Antônio Carlos Magalhães. Ela prevê que será obrigatória a execução orçamentária e financeira de emendas individuais ao PLOA aprovadas no limite de 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. Entretanto, metade deste percentual deverá ser destinada a ações e serviços públicos de saúde, podendo ser usado, inclusive, no custeio do SUS mas não servirá para pagamento de pessoal ou de encargos sociais (Senado, 2015).

Deve-se ressaltar que a atual proposta está refletida no parágrafo 1º do artigo 52 da LDO de 2014 (Lei n. 12.919, 2013). No caso em questão, a LDO parece estar sendo utilizada para suprir a lacuna legislativa decorrente da não aprovação da Lei Complementar a que se refere o artigo 165 da Constituição Federal de 1988. Entretanto, a inclusão de tal regra na LDO não constitui uma solução definitiva, tendo em vista que tal lei tem vigência de apenas um ano. Assim, a manutenção da imposição ora aprovada dependerá de novas negociações nos próximos exercícios.

A análise das propostas de mudança em tramitação no Congresso Nacional permite concluir que o caráter impositivo no domínio orçamentário visa a diversos objetivos². Assim, algumas dessas propostas pretendem estabelecer orçamento impositivo para determinadas áreas como a segurança pública. Outras almejam proibir a limitação de empenho e movimentação financeira em casos específicos. Entretanto, conforme pondera Ferreira

(2007), em geral, elas objetivam atender apenas interesses dos parlamentares, pela obrigatoriedade de execução de suas emendas individuais.

O Quadro 1 classifica as proposições vigentes, de acordo com as categorias proposta por Lima (2003), bem como são sintetizadas informações sobre a autoria e os objetivos de tais propostas. Deve-se ressaltar que existem outras propostas de orçamento impositivo que não constam no quadro a seguir porque foram arquivadas ou foram apensadas ao projeto do ex-Senador Antônio Carlos Magalhães por se tratar de assunto correlato.

Quadro 1
Propostas de mudanças constitucionais relacionadas a
orçamento impositivo

Proposição	Autor	Ementa	Categoria
PEC n. 24 (2003)	Senador Paulo Paim e outros	Acrescenta-se o inciso XII ao artigo 167 da Constituição Federal, "bloqueio ou contingenciamento de dotações do orçamento da seguridade social".	Extrema
PEC n. 85 (2003)	Senador Demóstenes Torres e outros	Altera o artigo 167 da Constituição Federal para vedar limitação de empenho e movimentação financeira de dotações consignadas ao orçamento das Forças Armadas	Flexível
PEC n. 358 (2013)	Senador Antônio Carlos Magalhães	Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica.	Extrema

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados obtidos na Câmara dos Deputados (2013) e no Senado Federal (2013).

Implicações da Aprovação do Orçamento Impositivo

O ciclo orçamentário é composto por quatro etapas: (a) elaboração da proposta orçamentária; (b) discussão e aprovação da LOA; (c) execução orçamentária e financeira; e (d) controle. O

Poder Executivo é o principal responsável pelas etapas a e c ao passo que cabe ao Congresso Nacional a realização das etapas b e d (com auxílio do Tribunal de Contas).

Com a adoção do orçamento impositivo, deveria haver maior rigor do Poder Legislativo no acréscimo de novas programações e na reestimativa da receita³, de forma a evitar que as receitas do PLOA sejam reestimadas em valores superiores com o intuito de “abrir espaço” no orçamento para as emendas parlamentares. Ademais, conforme leciona Piscitelli (2007), tal mecanismo exigiria maior participação da sociedade civil, no acompanhamento da execução orçamentária, o que ainda não ocorre de modo plenamente satisfatório.

Outra implicação do referido orçamento encontrada na revisão de literatura é que haveria fortalecimento do Poder Legislativo e enfraquecimento do Poder Executivo, pois esse último perderia um importante instrumento de “barganha” de apoio político nos momentos de votações importantes. Some-se a isso, o fato de que, conforme sustenta Praça (2013, p. 213), o orçamento autorizativo fornece “vantagem distributiva para os membros da coalizão, pois permite que parlamentares pertencentes à coalizão governista tenham mais emendas orçamentárias individuais executadas do que os oposicionistas”. Assim, a adoção do orçamento impositivo, em tese, poderia beneficiar os parlamentares da oposição e prejudicar os parlamentares da situação, pois o Poder Executivo não poderia utilizar-se das despesas discricionárias para premiar ou puni-los. Portanto, haveria aumento dos custos de transação, para os parlamentares da base aliada, e redução desses custos para os parlamentos da oposição. Tal implicação pode ter seu efeito minorado, caso a base aliada constitua a maioria dos parlamentares. Isso porque, em tal situação, os congressistas da coalizão governista poderão conseguir aprovar mais emendas do que os da oposição, podendo permanecer inalterada a situação atual do modelo brasileiro. Ademais, podem ser introduzidos outros mecanismos institucionais, nos regimentos internos das Casas Legislativas, que compensem esses incentivos também à infidelidade partidária dos integrantes da base (Pires Júnior, 2005).

Além disso, conforme pondera Velloso (2011, p. 59), o debate sobre as reformas orçamentárias brasileiras tem negligenciado aspectos inerentes à própria dinâmica de decisão dessas reformas, como “as configurações de poder, a atuação de múltiplos atores, cultura política, preferências conflituosas, além da influência do comportamento organizacional de atores e entidades”. Isso constitui um problema grave para a implementação, pois, segundo Levy e Spiller, citado por Velloso (2011), para que sejam obtidos os resultados esperados, não basta que a política seja adequadamente definida; é necessário que ela também seja compatível com as demais instituições políticas. É mister verificar, por exemplo, o impacto das propostas congressuais de mudanças pretendidas na Constituição Federal nas dinâmicas das esferas políticas subnacionais.

Diante dos argumentos expostos, pode-se concluir que, conforme leciona Wildavsky, citado por Posner e Sommerfeld

(2012), se o processo orçamentário irá ser alterado, o sistema político no qual ele está inserido também deverá ser modificado. Não parece ser o caso brasileiro, tendo em vista que a proposta de adoção do orçamento impositivo com maior visibilidade não está acompanhada de uma discussão mais ampla sobre os aperfeiçoamentos do sistema político nacional.

Aperfeiçoamento do atual modelo orçamentário

Souza (2008) lembra que o detalhamento do orçamento público cabe à lei complementar que disporá sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do PPA, da LDO e da LOA, assim como estabelecerá normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta (art. 165, § 9º, Constituição da República Federativa do Brasil, 1988). Ocorre que tal lei complementar não foi aprovada até o presente momento. Portanto, a edição dessa lei constitui um exemplo de aperfeiçoamento necessário para o atual modelo. Ademais, seria importante estabelecer mecanismos para fortalecer a interação entre os três instrumentos citados.

Outro exemplo de aperfeiçoamento necessário diz respeito ao controle social, pois a sociedade civil deveria aprofundar-se nas diversas etapas do processo orçamentário. A pesquisa de orçamento aberto 2012 (International Budget Partnership, 2013, p. 14) concluiu que os cidadãos e a sociedade civil da maioria dos países pesquisados, devido à falta de acesso às informações orçamentárias ou das deficiências de entendimento decorrente da forma com que os dados são disponibilizados, não “participa de forma eficaz em debates orçamentários” e por isso “não monitora a implementação do orçamento”. Isso ocorre porque o acesso aos dados constitui condição necessária, mas não suficiente, para aumentar a prestação de contas à sociedade, pois tal acesso deve vir acompanhado de “oportunidades significativas para a sociedade civil e os cidadãos participarem ativamente na tomada de decisões orçamentais” (International Budget Partnership, 2013, p. 31).

No mesmo sentido, estudo conduzido por Abreu (2011, p. 72) conclui que a participação popular requer a simplificação da linguagem orçamentária de forma a melhorar a compreensão da sociedade acerca do orçamento. A título de exemplo, o autor cita o “orçamento cidadão” o qual, segundo o International Budget Partnership (2013, p. 14), representaria uma “versão simplificada de um documento orçamentário que utiliza linguagem não técnica e formatos acessíveis de modo a facilitar a compreensão dos cidadãos e o seu engajamento com os planos e as ações do governo durante o exercício fiscal”. Portanto, outro aperfeiçoamento necessário é a elaboração de um “orçamento cidadão”. Nesse particular, deve-se ressaltar que a Secretaria do Orçamento Federal tem produzido um documento denominado de Orçamento Federal ao Alcance de Todos que se aproxima da lógica do orçamento cidadão. O Poder Legislativo também tem envidado esforços para popularizar o acesso e a compreensão dos dados orçamentários, como o Siga Brasil, do Senado Federal.

Essa maior transparência é necessária, pois favorece a responsividade democrática⁴ tendo em vista que, conforme pontuam Soroka e Wlezien, citados por Pederiva (2012), o acesso à informação pública proporciona uma convergência entre as demandas populares por políticas públicas e as medidas adotadas pelos agentes governamentais encarregados do oferecimento dessas políticas. A verificação dessa convergência pode ser feita pela análise da conexão orçamentária, a qual “permite a comparação numérica das preferências dos representados com as escolhas coletivas dos representantes públicos e a aferição da responsividade democrática” (Pederiva, 2012, p. 24). Ademais, deve-se ressaltar que, quanto mais responsivo for o orçamento às agendas da população, maior tende a ser a sua legitimidade democrática, transparência e eficiência alocativa.

Ferreira (2007) aponta ainda outras melhorias, a saber: (a) vedação da ocorrência de programação genérica, de forma que os orçamentos tenham a programação dos gastos detalhada, no mínimo, por unidade da Federação; (b) inclusão de novas programações na LOA somente após adequadamente contempladas com dotações aquelas em execução (essa regra impediria o crescimento de obras inacabadas no país); e (c) vedar a inclusão de receitas condicionadas na LOA. O objetivo desta regra é prevenir situações em que a LDO autoriza a inclusão, na estimativa das receitas orçamentárias, dos efeitos de propostas de alteração da legislação tributária e das contribuições previdenciárias ainda em tramitação no Congresso Nacional.

Praça (2013, p. 221) ressalta que uma das propostas de melhoria do orçamento autorizativo seria a de estabelecer, na LDO, critérios que reduzam o poder discricionário do Executivo e tornar obrigatória a execução de despesas discricionárias aprovadas, desde que atingida a meta fiscal nominal. Assim, a parte impositiva do orçamento estaria condicionada à obtenção de um equilíbrio fiscal a ser definido anteriormente pelos poderes Executivo e Legislativo.

Outro aperfeiçoamento necessário é a avaliação da qualidade do gasto referente às despesas obrigatórias. Conforme lecionam Santa Helena e outros (2010), os gastos obrigatórios, embora representem cerca de 90% dos gastos primários do Governo federal, não são submetidos à avaliação periódica de oportunidade e conveniência que o processo orçamentário anual exige das despesas discricionárias. Portanto, a realização da avaliação periódica das despesas obrigatórias, essa sim, deveria ser imperativa.

A referida avaliação teria um importante papel na ampliação da *accountability* dos agentes estatais e na expansão do *empowerment* da sociedade civil tendo em vista a possibilidade de maior controle social sobre a atuação do governo. Além disso, conforme ressalta o ex-Ministro do Planejamento Delfim Netto (2013), vincular 90% das dotações orçamentárias é a “forma mais ineficiente de administrar uma sociedade dinâmica e cujas necessidades mudam permanentemente”.

Assim, como alternativas à implementação do orçamento impositivo em evidência, caberia a adoção dos aperfeiçoamentos acima propostos, tendo em vista que os seus resultados poderiam contribuir para a minimização das críticas ao orçamento atual.

Considerações Finais

A reflexão ora efetuada, com base nas referências citadas ao longo do texto, indica que apenas tornar o orçamento impositivo não resolverá os problemas orçamentários brasileiros, pois existem características do atual sistema político que, por estarem relacionadas com o tema, também deveriam ter sido explicitamente abordadas pelas propostas de OI. Contudo, tais características parecem ter sido desconsideradas na discussão legislativa. Esse é o caso da rigidez orçamentária, fruto da representatividade das despesas obrigatórias, que reduz o poder de que dispõe o Executivo para alocar de forma discricionária parte dos recursos. Dessa forma, a discussão sobre OI deveria envolver também uma análise sobre a conveniência e a oportunidade de manter algumas despesas como obrigatórias e os seus efeitos sobre as demais unidades federadas.

Outro assunto que foi desconsiderado diz respeito ao fato de que a não execução orçamentária, fator que causa a insatisfação dos parlamentares e os incentiva a aderir à proposta de OI, pode não ser decorrente de uma atuação deliberada do Poder Executivo. A título de exemplo, tem-se os casos das despesas afetadas pela morosidade de processos licitatórios e da inversão de prioridades na alocação do gasto público em função do cumprimento de decisões judiciais. Ademais, a obrigatoriedade de execução de emendas personalizadas afeta o princípio da impessoalidade e, em tese, cria uma assimetria, nos pleitos eleitorais competitivos, em relação aos candidatos que não exerceram mandato parlamentar.

A análise das propostas de OI demonstra que, aparentemente, elas objetivam atender apenas interesses imediatos dos parlamentares, ao tornar obrigatória a execução de suas emendas individuais. Entretanto, tais propostas não contêm mecanismos que possam enfrentar possíveis implicações decorrentes da adoção desse tipo de orçamento. Por exemplo, faltam mecanismos que possibilitasse maior rigor na reestimativa da receita de forma a evitar que receitas infladas obscureçam as efetivas agendas de governo e estado.

A implantação do orçamento impositivo deveria exigir ainda mudanças na relação entre os poderes Executivo e Legislativo, pois, para que fossem obtidos os resultados esperados, seria importante que o sistema político no qual ela será inserida fosse modificado. Contudo, esse não é o caso brasileiro, tendo em vista que a atual proposta não está acompanhada de uma discussão sobre a reforma do sistema político. Deve-se ressaltar ainda que o atual modelo orçamentário carece de aperfeiçoamentos que, se adotados, poderiam minimizar o apelo dos parlamentares pela adoção do OI. Esse é o caso da proposta que visa estabelecer, na LDO, critérios que reduzam o poder discricionário do Executivo e

tornar obrigatória a execução de despesas discricionárias aprovadas, desde que atingida a meta fiscal nominal.

Existem também aperfeiçoamentos que, mesmo não tendo um impacto direto na execução das emendas parlamentares, são importantes indutores de melhorias para o sistema orçamentário. Nesse grupo estão: (a) a edição da lei complementar de que trata o artigo 165 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; (b) a elaboração de um “orçamento cidadão”; (c) vedação da ocorrência de programação genérica; (d) inclusão de novas programações na LOA somente após adequadamente contempladas com dotações aquelas em execução; (e) vedação da inclusão de receitas condicionadas na LOA; e (f) a avaliação da qualidade do gasto referente às despesas obrigatórias.

Tendo em vista os argumentos expostos, parece que o capital político empregado na discussão legislativa da proposta de OI seria mais bem utilizado no aperfeiçoamento dos mecanismos institucionais existentes ou já previstos para corrigir as situações que têm fomentado o debate acerca desse tipo de orçamento, mesmo que extrapolem o interesse mais imediato dos parlamentares eleitos.

Por fim, deve-se ressaltar que a experiência internacional demonstra que o orçamento impositivo não é algo inerente a todos os sistemas democráticos do mundo, entre outros motivos, porque pode impedir a implementação de ajustes fiscais que se façam necessários em virtude de crises econômicas. Some-se a isso o fato de que, conforme ressalta Souza (2008), os que defendem a imposição orçamentária o fazem com base, principalmente, na experiência norte-americana. No entanto, tal experiência deve ser vista com cautela, dado que os processos orçamentários do Brasil e dos Estados Unidos são distintos⁵, devido às diferenças em seus regimes políticos e culturais, a exemplo do presidencialismo de coalização brasileiro e do bipartidarismo norte-americano.

REFERÊNCIAS

- Abranches, S. H. (1988). Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 31(1), 5-34. Recuperado em 06 fevereiro, 2014, de <http://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergio-abranches.pdf>.
- Abreu, W. M. (2011). O orçamento público brasileiro e a perspectiva emancipatória: existem evidências empíricas que sustentam esta aproximação?. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.
- Beltrão, Ricardo E. V., & Nogueira, Fernando A. (2011). A Pesquisa Documental nos Estudos Recentes em Administração Pública e Gestão Social no Brasil. *Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 35.
- Câmara dos Deputados (2013). *Projetos de Lei e outras proposições*. Brasília. Recuperado em 25 junho, 2013, de <http://www.camara.leg.br/sileg/default.asp>.
- Costa, E. A. A (2011). Fatores institucionais que influenciam a previsão das receitas orçamentárias: um estudo de caso dos governos estaduais brasileiros, Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.
- Delfim Netto, A (2013). *Imaginação*. Folha de S. Paulo, São Paulo. Recuperado em 05 junho, 2013, de <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/antoniodelfim/2013/06/1289941-imaginacao.shtml>.
- Ferreira, M. V. (2007). Orçamento impositivo no Brasil: análise da Proposta de Emenda à Constituição 565/2006 e as implicações políticas e econômicas do novo arranjo institucional. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. Recuperado em 03 abril, 2013, de http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/5805/orcamento_impositivo_ferreira.pdf.
- Fink, A. (2005). *Conducting research literature reviews: from the internet to paper*. Thousand Oaks: Sage. Recuperado 28 setembro, 2014, de <http://www.colorado.edu/ibs/pop/jyoung/socy3301/assignments/week5.pdf>.
- Gibson, E. L., Calvo, E. F. & Faletti, T. G. (2003). Federalismo realocativo: sobre-representação legislativa e gastos públicos no hemisfério ocidental. *Opinião Pública*, 9 (1), 98-123. Recuperado 20 junho, 2013, de http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762003000100004.
- Gontijo, V. (2010). Orçamento impositivo, contingenciamento e transparência. *Cadernos ASLEGIS*, 39, 61-72. Recuperado 03 abril, 2013, de http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/11312/orcamento_impositivo_gontijo.pdf?sequence=1.
- International Budget Partnership (2013). *Pesquisa do Orçamento Aberto 2012*. (Texto de discussão). Recuperado 19 abril, 2013, de <http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/outras-publicacoes/indice-do-orcamento-aberto-2012/indice-do-orcamento-aberto-2012>.
- Lima, E. C. P. (2003). Algumas observações sobre orçamento impositivo no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, 26, 5-15. Recuperado 04 abril, 2013, de <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/56/66>.
- Mendes, M. J. (2008). *Sistema Orçamentário Brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público*. (Textos para Discussão, n° 38). Brasília, DF: Senado Federal. Recuperado 18 abril, 2013, de http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/texto38marcosmendes.pdf.
- Pederiva, J. H. (2012). *Responsividade democrática no Brasil de Lula e na Argentina dos Kirchner*. Tese de doutorado em Ciências Sociais. Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.
- Pederiva, J. H. & Medeiros, O. R (2003). Análise Estatística da Relevância das Prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias. *Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*, Atibaia, SP, Brasil. Recuperado em 20 janeiro, 2015, de http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_2003/POP/2003_POP195.pdf.
- Pereira, C., & Mueller, B. (2002). Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, 45 (2). Recuperado em 20 junho, 2013, de <http://www.scielo.br/pdf/dados/v45n2/10789.pdf>.
- Pimenta, Carlos César (1998). *Desafios e oportunidades no setor de compras governamentais na América Latina e Caribe: o caso brasileiro*. (Texto para discussão, n° 25). Brasília, DF: ENAP.
- Pires Júnior, J. A. M. (2005). A Realização Orçamentária e Financeira de Emendas Orçamentárias e o seu Controle pelo Executivo por meio da (In)Fidelidade Parlamentar. X Prêmio Tesouro Nacional. Recuperado em 20 junho, 2013, de http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XPremio/sistemas/1tosiXPTN/1premio_tosi.pdf.
- Piscitelli, R. B. (2007). *Orçamento impositivo: viabilidade, conveniência e oportunidade*. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. Recuperado em 05 abril, 2013, de http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1549/orcamento_impositivo_piscitelli.pdf?sequence=1.
- Piscitelli, R. B. (2006). *Orçamento Impositivo x Orçamento Autorizativo*. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. Recuperado em 05 abril, 2013, de http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1636/orcamento_autorizativo_piscitelli.pdf?sequence=1.
- Posner, P., & Sommerfeld, M. (2012, Fall). The politics of fiscal austerity: implications for the United States. *Public Budgeting & Finance*, 32-50.
- Praça, S. (2013). *Corrupção e reforma orçamentária no Brasil, 1987-2008*. São Paulo: Annablume.
- Santa Helena, E. Z., Greggianin, E., Pereira, F. L. F., Santos, M. P. Q. L., Batista, S. R., & Gontijo, V. (2010). Orçamento Impositivo e Despesas Obrigatórias Continuadas: introdução do orçamento impositivo no ordenamento brasileiro e crescimento das despesas obrigatórias continuadas. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. Recuperado em 04 abril, 2013, de http://www2.camara.leg.br/responsabilidade-social/edulegislativa/educacao-legislativa-1/posgraduacao/grupo-de-pesquisa-e-extensao-gpe/projetos/projetos-gpes-em-pdf/projeto_gpe_12.10_eber_orcamento_impositivo.
- Senado Federal (2013). *Projetos e matérias legislativas*. Recuperado em 25 junho, 2013, de <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/default.asp>.
- Senado Federal (2015, fevereiro 11). Aprovado na Câmara, orçamento impositivo vai a promulgação. *Jornal do Senado*, p. 6.
- Silva, Eudes Q., & Rocha, Renan M. (2006). *Compras governamentais: uma análise das causas de morosidade no processo de compras da FUB*. Monografia de Especialização em Desenvolvimento Gerencial. Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.

Souza, F. H. (2008). *O caráter impositivo da Lei Orçamentária Anual e seus efeitos no sistema de planejamento orçamentário*. XIII Prêmio Tesouro Nacional. Recuperado em 22 de junho, 2013, de http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XIIIpremio/sistemas/2tosixIIIPTN/Carater_Impositivo_Lei_Orcamentaria.pdf.

Turgeon, M., & Cavalcante, P. (2012). Desproporcionalidade da Representação dos Estados no Congresso Nacional e seus Efeitos na Alocação dos Recursos Federais. (Texto para discussão, nº 1980). Brasília, DF: IPEA.

Velloso, J. C. (2011). *A dinâmica das instituições fiscais e orçamentárias: o caso das reformas no período do plano Real*. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília. Brasília, DF, Brasil.

NOTAS

1. A agenda positiva é composta por proposições legislativas que visam a responder às manifestações que mobilizaram milhares de brasileiros em junho de 2013. Tais propostas versam sobre mudanças em leis anticorrupção e melhorias de serviços públicos especialmente, nas áreas de transporte, educação e segurança.

2. Santa Helena e outros (2010) destacam as seguintes linhas de ação nas propostas em andamento até 2010: (a) orçamento de execução obrigatória, salvo se aprovado pelo Legislativo pedido justificado do Poder Executivo para anular (ou contingenciar) dotações; (b) limitação da autorização do Poder Executivo para a abertura de créditos suplementares (até 10 % de remanejamento de dotações de um programa para outro); (c) observação de critérios que orientem contingenciamentos e prazos para descontingenciamento; (d) restrição ao contingenciamento das emendas individuais; (e) restrição à abertura de crédito extraordinário - somente para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62; e (f) redução do universo das despesas que, por força constitucional ou legal, engessam o orçamento da União, possibilitando espaço para inclusão de

ações tipicamente discricionárias no universo das que tenham execução impositiva.

3. Segundo Costa (2011, p. 15), a frustração de receita pode decorrer de erros de previsão associados a fatores institucionais de cunho político. Isso ocorre porque as previsões orçamentárias são atividades técnicas e políticas de forma que "refletem as preferências e o poder relativo" dos diferentes participantes do processo orçamentário. Ademais, Costa (2001) ressalta que tais previsões são enviesadas em função da ideologia política do governo de plantão.

4. De acordo com Pederiva (2012, p. 51), a responsividade democrática afere a congruência entre demandas da população e as ofertas públicas expressas nas agendas de gastos orçamentários e financeiros. Assim, o grau de responsividade democrática reflete maior ou menor correspondência entre essas duas variáveis.

5. Uma dessas diferenças refere-se aos tipos de federalismo e seus impactos na alocação de recursos orçamentários. Gibson, Calvo e Falleti (2003) investigam se a sobre-representação territorial produz distorção dos gastos federais de forma a beneficiar as populações que vivem nos territórios sobre-representados. Para tanto, fazem uma distinção conceitual para captar a existência de conexão entre sobre-representação territorial e a distribuição não-proporcional de fundos públicos. Os países em que essa conexão é identificada como válida são identificados como casos de federalismo realocativo, enquanto os países com padrões territoriais de gastos públicos proporcionais à população são identificados como exemplos de federalismo proporcional. De acordo com os referidos autores, o Brasil apresenta um caso de federalismo realocativo, enquanto os Estados Unidos se aproximam do modelo do federalismo proporcional. No mesmo sentido, Turgeon e Cavalcante (2012, p. 5) ressaltam que, no Brasil, ao contrário dos EUA, "as principais leis aprovadas se iniciam a partir do Poder Executivo que para tanto deve assegurar o apoio de ambas as casas" sendo que tal apoio seria obtido a partir da execução de emendas parlamentares.