

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES E
SISTEMAS PÚBLICOS

CARLA PATRICIA MANIA DE OLIVEIRA

AS RELAÇÕES INSTITUCIONAIS NA APROVAÇÃO ANUAL DA PROPOSTA
ORÇAMENTÁRIA EM NÍVEL FEDERAL - UM ESTUDO COMPARADO ENTRE O
BRASIL E O MÉXICO

SÃO CARLOS-SP

2018

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS – UFSCAR

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES E
SISTEMAS PÚBLICOS**

CARLA PATRICIA MANIA DE OLIVEIRA

**AS RELAÇÕES INSTITUCIONAIS NA APROVAÇÃO ANUAL DA PROPOSTA
ORÇAMENTÁRIA EM NÍVEL FEDERAL - UM ESTUDO COMPARADO ENTRE O
BRASIL E O MÉXICO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos da Universidade Federal de São Carlos, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos, na linha de pesquisa Estado e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. José Marcos Nayme Novelli

SÃO CARLOS-SP

ANO 2018



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Pró-Reitoria de Pós-Graduação
Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos

Folha de Aprovação

Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Dissertação de Mestrado da candidata Carla Patricia Mania de Oliveira, realizada em 15/03/2018:

Prof. Dr. José Marcos Nayme Novelli
UFSCar

Prof. Dr. Antonio Carlos Diegues Junior
UNICAMP

Prof. Dr. Silvio César Moral Marques
UFSCar

Aos meus pais Antonia e Luiz Carlos,
e aos pais de coração Lucia e José, sem
o apoio e a dedicação de vocês, nada
nesse caminho teria sido possível.

Ao Edimilson, amor, companheiro,
parceiro, amigo e incentivador, que
não me deixa desistir de nada, nunca.

Aos meus filhos Junior e Amanda,
razão de tudo e motivação para sempre
seguir em frente.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho recebeu muitas contribuições ao longo do caminho de sua construção, agradeço imensamente ao Prof. José Marcos Nayme Novelli que orientou este trabalho, revisou o texto e contribuiu para que ele ficasse mais compreensível, agradeço ainda mais pela compreensão das minhas limitações, pela disponibilidade em me receber diversas vezes e a presteza com que sempre tratou minhas demandas.

Aos docentes Prof. Dr. Rodrigo Vilela Rodrigues, Prof. Dr. Silvio César Moral Marques e Prof. Dr. Antonio Carlos Diegues que compuseram a banca examinadora da qualificação e da defesa, proporcionando inúmeras contribuições.

Aos responsáveis pelo Programa de Gestão de Organizações e Sistemas Públicos, Prof^a. Andrea Eloisa Bueno Pimentel, Prof^a. Maria Cristina Comunian Ferraz e Prof^o. Mauro Rocha Côrtes, assim como da equipe de apoio administrativo, especialmente ao Guilherme Francisco Sposito de Andrade, agradeço pela dedicação e empenho para manter e ampliar o programa, proporcionando a oportunidade de nos apropriar deste conhecimento.

Aos colegas de mestrado, agradeço pela interação fundamental para a construção deste trabalho, os incentivos, os debates, discussões, conversas, trocas de mensagem, todos tiveram papel fundamental nessa jornada, em especial a Natália e ao Davis que me apoiaram em momentos críticos.

Aos meus pais Antonia e Luiz Carlos, e aos pais de coração Lucia e José, pelo apoio irrestrito e pela contínua dedicação com meus filhos.

Aos meus filhos Junior e Amanda pela compreensão da minha “presença ausente” durante a fase de elaboração escrita do trabalho e pelo amor com que me presenteiam todos os dias.

Ao meu esposo Edimilson, pelo amor, apoio e parceria incondicional em todos os momentos e por ser meu alicerce.

RESUMO

O presente trabalho consiste no estudo comparado entre o Brasil e o México em âmbito federal, abordando as relações institucionais no governo de coalizão durante a etapa do ciclo orçamentário anual para apreciação da proposta de alocação do recurso público.

O escopo principal direciona o estudo para a análise das interações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo no processo decisório da arena orçamentária e a influência mútua na definição do gasto público anual através da alteração da proposta inicial, do acatamento de emendas e da sua aprovação.

Esta etapa envolve um complexo jogo político em que os participantes possuem incentivos diversos e no qual o objetivo é determinar as iniciativas orçamentárias que merecerão a alocação de valores financeiros em detrimento de outras tantas possíveis.

Busca-se a compreensão das relações institucionais, dos limites de contorno da atuação, dos incentivos dos diversos participantes e das margens de cooperação interpartidária e interinstitucional que resultam na aprovação da proposta orçamentária.

Neste sentido a pesquisa realiza uma breve revisão sobre a conjuntura institucional e a estrutura das instituições orçamentárias de cada país, analisa a organização e transparência do processo; a dinâmica das decisões, as competências e prerrogativas dos participantes; a amplitude de influência dos tomadores de decisão; as fontes externas de pressão; a estrutura do gasto público, as restrições para alocação e realocação do recurso e as dimensões efetivamente disponíveis para essa modificação.

A pesquisa é realizada através de procedimento bibliográfico e documental, com abordagem qualitativa, de natureza básica e objetivo exploratório descritivo a partir de uma perspectiva comparativa do quadro institucional brasileiro a partir de 1988 e mexicano a partir de 1997.

Palavras-chave: Presidencialismo de Coalizão, Orçamento Público, Relações Institucionais, Brasil, México.

ABSTRACT

The present work is a comparative study between Brazil and Mexico, at a Federal Level, approaching the institutional relations in the coalition government during the annual budget cycle stage aiming at evaluating of proposals for public resource allocation.

The scope leads this studies to an analysis of Executive Branch and Legislative Power interactions in the decision -making process of budget arena and mutual influence in the definition of annual public spending by modifying the initial proposal, amending and approving it.

This stage involves a complex political negotiation where the participants have distinct incentives and they aim determine budgetary initiatives which will deserve the resources allocation to the detriment of other possibilities.

The aim is to understand institutional relationship, limits of the activities, incentives of participants and the boundaries of inter-party and inter-institutional cooperation which leads to approval of budget proposal.

In this way, this research makes a review of the institutional condition and the structure of budgetary institutions of each country, a systematic analysis of the organization and transparence , dynamics of the decisions, competences and prerogatives of participants, the extent of decision makers, external sources of pressure, structure of public spending, the constraints on resource allocation an re-allocation and the dimensions actually available for change.

The research is carried out through a bibliographic and documentary procedure, with a qualitative approach, exploratory descriptive objective from a comparative perspective of Brazilian and Mexican institutional scenarios from 1988 and 1997, respectively.

Keywords: Coalition Presidentialism, Public Budget, Institutional Relations, Brazil, Mexico.

LISTA DE SIGLAS

ASF	Auditoria Superior da Federação
BC	Banco Central
CHyCP	Comissão de Fazenda e Crédito Público (Comisión de Hacienda y Crédito Público)
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CMO	Comissão Mista de Orçamento
CMPOF	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
CN	Congresso Nacional
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPyCP	Comisión de Presupuesto Cuenta Pública (Comissão de Orçamento e Conta Pública)
DF	Distrito Federal
DRU	Desvinculação de Receitas da União
EC	Emenda Constitucional
FCNNCO	Fundo Constitucional do Norte, Nordeste e Centro-Oeste
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IFAC	International Federation of Account (Federação Internacional de Contabilidade)
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPi	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards Board (Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público)
ITR	Imposto Territorial Rural
JUCOPO	Junta de Coordinación Política (Junta de Coordenação Política)
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (Lei Federal de Orçamento e Responsabilidade Fazendária)
LIF	Ley de Ingresos de la Federación (Lei de Arrecadação da Federação)

LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de responsabilidade Fiscal
NRF	Novo Regime Fiscal
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PAN	Partido da Ação Nacional
PEF	Proyecto Presupuesto de Egresos (Proposta Orçamentária de Gastos
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PPA	Plano Plurianual
PPI	Plano Piloto de Investimentos
PRI	Partido Revolucionário Institucional
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
RCL	Receita Corrente Líquida
RCN	Resolução do Congresso Nacional
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
TCU	Tribunal de Contas da União

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Modelo Conceitual de Gerência de Coalizão Presidencial	31
Figura 2 – Principais atores institucionais por etapa do ciclo orçamentário anual de Despesas	83
Figura 3 – Participantes e influenciadores na etapa de apreciação do ciclo orçamentário	84
Gráfico 1 – Distribuição percentual de recursos orçamentários por natureza de despesa na proposta orçamentária anual aprovada – Brasil - Período 1996 a 2018	90
Gráfico 2 – Distribuição percentual de recursos orçamentários por natureza de despesa na proposta orçamentária anual aprovada–México-Período 1996 a 2018	93
Gráfico 3 - Diferença entre a proposta enviada pelo Executivo e a aprovada pelo Legislativo após alterações – Brasil - Período 2000 a 2018 – Valores em bilhões de reais (R\$)	96
Gráfico 4: Diferença entre a proposta enviada pelo Executivo e a aprovada pelo Legislativo após alterações – México - Período 2004 a 2018(1) – Valores em trilhões pesos mexicanos	96

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Índice de Necessidade da Coalizão – Brasil – Período de 1991 a 2018	32
Tabela 2 – Índice de Necessidade da Coalizão – México – Período de 1997 a 2018	33

SUMÁRIO

Introdução	10
Capítulo I - Orçamento Público	14
Capítulo II - Presidencialismo e Governo de Coalizão	21
Capítulo III - Conjuntura institucional, organização e transparência do processo orçamentário	35
3.1 Brasil	35
3.1.1 O papel da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização	38
3.1.2 O regime de responsabilidade fiscal e a evolução do processo orçamentário a partir do ano 2000	44
3.1.3 Orçamento Impositivo, a desvinculação de receitas e o novo regime fiscal.	51
3.2 México	61
3.2.1 O caráter centralizado da discussão orçamentária	68
3.2.2 Imprecisão e lacunas normativas, acesso a informação e transparência orçamentária	75
Capítulo IV - Ciclo Orçamentário, estrutura do gasto público e as dimensões de alteração da proposta orçamentária original	79
4.1 Ciclo Orçamentário e a dinâmica das decisões	80
4.2 Espécie e técnica orçamentária, composição do gasto público e a disponibilidade efetiva para modificação	85
Conclusão	98
Referências	100

Introdução

O presente estudo aborda o procedimento orçamentário federal em governos de coalizão por meio das interações Executivo-Legislativo durante o processo para alocação do recurso público através das alterações da proposta inicial, do acatamento de emendas e da sua aprovação.

O escopo principal direciona o estudo para a forma como os atores envolvidos se organizam em torno deste processo decisório na arena orçamentária federal¹ e a forma como a interação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo influencia a definição do orçamento público anual.

A pesquisa é realizada através de procedimento bibliográfico e documental, com abordagem qualitativa, de natureza básica e objetivo exploratório descritivo a partir de uma perspectiva comparativa do quadro institucional brasileiro a partir de 1988 e mexicano a partir de 1997.

Com o objetivo de ampliar a compreensão do processo orçamentário no governo de coalizão, pelo eixo da relação Executivo-Legislativo, a pesquisa discute variáveis que permeiam a busca por maior influência no processo orçamentário e o alcance da cooperação entre estes poderes, tais como o desenho institucional, o aparato normativo que parametriza ou determina a atuação, as prerrogativas e competências de cada poder, a preponderância decisória, a dinâmica de governo e oposição, a sistemática de freios e contrapesos aplicada ao orçamento e a concentração ou dispersão do poder de veto.

As duas últimas décadas do século XX na América Latina foram marcadas por ciclos de reforma estrutural e por importantes transformações políticas, que precederam um novo contexto institucional democrático e modificaram significativamente a relação entre os poderes Executivo e Legislativo em vários países que compõem a região.

A inovação do contexto institucional que resultasse na implantação de um sistema presidencialista democrático, na evolução da democracia implantada ou mesmo em um processo de redemocratização, foi tomado como parâmetro para recorte do objeto, norteou a seleção do referencial teórico para o estudo comparativo e definiu a linha temporal desta pesquisa.

Neste sentido, dentre os países latino americanos foram escolhidos como objeto de estudo o Brasil e o México por apresentarem características de desenvolvimento econômico

semelhantes, enquadrados na categoria de renda média, adotantes do sistema presidencialista, do bicameralismo (Câmara de Deputados e Senado Federal) e que passaram por importantes reformas estruturais ao longo da década de noventa do século passado.

De um ponto, tem-se a especificidade histórica do Brasil, que segundo Bittencourt (2012) baseia-se na tradição republicana, no federalismo, no bicameralismo, no multipartidarismo extremo, na representação proporcional e no presidencialismo de coalizão¹, cuja essência deste conceito de negociação, conflito, acordo e aliança já restava aparente desde a República de 1946², com menor expressão no período de regime militar a partir de 1964 e retomada do processo constitucional democrático em 1988. A promulgação da nova Constituição Federal introduziu importantes modificações processo orçamentário e constitui marco inicial da linha temporal de análise desta pesquisa para o caso brasileiro.

De outro, o México, que até pouco tempo era considerado um arquétipo do presidencialismo “imperial” (Lanzaro, et al., 2003, tradução nossa)³ e durante o período de 1929 a 1997 teve seus processos decisórios e de priorização harmonizados pela hegemonia de um único partido, o Partido Revolucionário Institucional - PRI⁴, que além de ocupar a presidência do governo, também possuía representatividade majoritária em ambas câmaras do Congresso e do governo dos estados, situação que a partir de 1997 se modificou gradativamente, impactando as bases institucionais do presidencialismo mexicano e afetando sobremaneira a sistemática orçamentária estabelecida. Os eventos ocorridos a partir de 1997 representam acontecimentos significativos na evolução da democracia implantada e no processo de elaboração do orçamento público, constitui desta forma o marco inicial de análise temporal do caso mexicano.

Dado o estudo comparado, torna-se imprescindível considerar durante a análise, temáticas importantes sobre as características típicas e históricas do regime presidencialista de

¹ [...] o Brasil é o único país que além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o “presidencialismo imperial”, organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome “presidencialismo de coalizão” [...] (Abranches, 1988 apud Bittencourt, 2012, pág. 08)

² De acordo com Bittencourt (2012), a essência do conceito de presidencialismo de coalizão, já era visível desde a República de 1946, onde a coalizão para obtenção de maiorias e governabilidade ocorria após as eleições, segundo eixos partidários e regionais.

³ [...] México, que era hasta poco el arquetipo del presidencialismo “imperial”. (Lanzaro, et al., 2003)

⁴ O Partido Revolucionário Institucional (PRI), partido político no México que deteve o poder político sobre o país de forma hegemônica entre 1929 e 1989, quando perdeu pela primeira vez o posto de governo no estado de Baja California para o candidato Ernesto Ruffo do Partido Acción Nacional - PAN; em seguida, perderam a maioria absoluta na Câmara dos Deputados em 1997 e no Senado em 2000. Desde 1929, todos os presidentes do México eram membros do PRI ou de seus partidos antecessores, até que houve a primeira mudança pacífica no poder através das eleições federais do Ano 2.000, quando a oposição foi eleita pela primeira vez no século representada pelo candidato Vicente Fox – PAN.

cada país, combinada a fragmentação política do multipartidarismo moderado no México e do multipartidarismo extremo no Brasil⁵.

A origem e a metodologia empregada para definição das estimativas dos montantes de receitas não fazem parte do escopo de análise deste estudo, contudo as fontes de financiamento das despesas incluídas no orçamento serão discutidas durante a análise da realização de emendas à proposta inicial.

As decisões relativas ao montante dos gastos destinados aos grupos de despesa orçamentários ou ainda dos que se posicionam fora do ciclo orçamentário anual por consistir em obrigação normativa legal, não irão compor o escopo principal.

Apesar de representarem importantes interações entre o Legislativo e o Executivo em matéria orçamentária, as dimensões de execução e controle do orçamento anual não foram incluídas no recorte do objeto.

Os temas que não fazem parte do escopo principal do estudo, serão citados ou discutidos de forma breve ao longo da dissertação com o objetivo de contribuir na argumentação ao reforçar, contra posicionar ou promover um esclarecimento.

O presente estudo parte da hipótese de que nos sistemas presidencialistas democráticos, independente da alternância de quem ocupa o governo, a versão final do orçamento público resulta de cooperação e acordo entre os poderes Executivo e Legislativo.

Para chegar a esta versão final do orçamento, o que ocorre é uma busca por maior influência e pelo controle sobre o processo orçamentário, a fim de alcançar a garantia de materialização do projeto político.

Esta busca abrange desde o esforço em promover alterações normativo-legais que possibilitem diminuir a preponderância decisória e limitar as prerrogativas de cada poder, até propriamente as interações envolvidas para proposição de alterações, no acatamento de emendas e na aprovação do orçamento público.

Além desta Introdução e da Conclusão, o texto está organizado em quatro capítulos. O primeiro, denominado “Orçamento Público”, apresenta característica, interfaces, dimensões, funções do orçamento aplicado ao setor público.

Na sequência, o segundo capítulo, chamado “Presidencialismo e Governo de coalizão”, busca-se contextualizar a discussão abordando as relações entre o Executivo e o

⁵ Um sistema multipartidarista moderado se caracteriza por contar com uma baja polarización ideológica y com no más de cinco partidos relevantes. [...] el sistema multipartidarista polarizado [extremo] es aquel que cuenta com una alta polarización y com más de cinco partidos relevantes. (Lanzaro, et al., 2003, pág. 330)

Legislativo sob a perspectiva da separação de poderes e do balanceamento entre eles, mas também pretende apresentar os contornos iniciais das margens de cooperação interpartidária e interinstitucional, a necessidade de estabelecer coalizões de governo e qual o papel do orçamento público nesse contexto, fornecendo informações sobre Brasil a partir do ano de 1988 e no México a partir de 1997.

O terceiro capítulo, titulado “Conjuntura institucional, organização e transparência do processo orçamentário”, analisa a situação institucional em matéria orçamentária nestes países, a estrutura estabelecida e os atores envolvidos para viabilizar estas etapas, a participação dos órgãos e de comissões internas no processo, o arcabouço legal que determina, parametriza ou limita a atuação e a transparência da informação durante os trâmites de apreciação.

No quarto capítulo chamado “Ciclo Orçamentário, estrutura do gasto público e as dimensões de alteração da proposta orçamentária original”, trata das etapas do ciclo orçamentário, em especial da etapa de apreciação da proposta, também apresenta de forma sintética a dinâmica das decisões e analisa a técnica orçamentária empregada em cada país, a composição do gasto público e as dimensões de alteração da proposta orçamentária.

A Conclusão retoma os aspectos das relações institucionais entre o Executivo e o Legislativo nos governos de coalizão, dos limites de contorno da atuação, dos incentivos dos diversos participantes e das margens de cooperação interpartidária e interinstitucional que resultam na aprovação da proposta orçamentária e analisa a hipótese de estudo apresentada.

Capítulo I - Orçamento Público

A elaboração do orçamento envolve um complexo jogo político que precisa levar em conta a conjuntura institucional, a estrutura das instituições orçamentárias, a tramitação do processo, a dinâmica das decisões, as competências e prerrogativas, a amplitude de influência dos tomadores de decisão e as fontes externas de pressão, o objetivo é determinar as iniciativas orçamentárias que merecerão a alocação de valores financeiros em detrimento de outras tantas possíveis. O montante total disponível para alocação orçamentária aumenta gradualmente por etapas regulares, ou seja, as subdivisões da alocação de um período orçamentário seguinte são decididas no jogo político, mas seu limite de contorno é estabelecido com base em variações percentuais das alocações do período anterior.

O orçamento público consiste em um plano financeiro composto das receitas e das despesas em âmbito federal para vigência em um período determinado, que manifesta as políticas públicas do governo e como ele pretende financiar a materialização destas escolhas, representa um ato prévio à realização das despesas que o Estado efetiva em um exercício seguinte ao que foi elaborado.

A definição do montante total do orçamento não ocorre de forma automática, a restrição ocorre devido a impossibilidade em considerar de forma imediata entre um exercício financeiro e o subsequente o valor de todos os programas existentes em comparação com todas as possíveis alternativas de manutenção, inclusão e exclusão. Em geral a definição do montante baseia-se no orçamento do ano anterior, adicionando ou subtraindo a este uma faixa de valor, ou seja, os cálculos para definição do numerário seguem critério incremental e procedem de uma base existente. Isso significa que anualmente torna-se necessário avaliar as políticas públicas financiadas pelo orçamento vigente, a fim de verificar o que será mantido, ampliado, reduzido, incluído e excluído.

A dimensão de observação para estudo do orçamento público envolve interfaces entre múltiplas áreas, constituindo um amplo conjunto de aspectos que abrangem segmentos diversos, tais como o jurídico, contábil, econômico, financeiro, técnico administrativo e político.

A perspectiva jurídica compreende o orçamento público como atuação estatal através de uma lei temporária e de vigência limitada geralmente anual, circunscrita a um país, estado ou município, amparado no ramo do Direito Público, Financeiro e Tributário. Ao ser submetido ao parlamento para apreciação, a proposta será confrontada ante a um conjunto de

regras constitucionais, infraconstitucionais, princípios jurídicos e regimentais, cujo objetivo principal é orientar a forma como se fazem as escolhas para definição das receitas e das despesas públicas.

O aspecto contábil compreende o registro e a evidenciação do orçamento público tanto na etapa de aprovação quanto na execução, a classificação da receita e da despesa pública tem por objetivo registrar e disponibilizar informações, estatísticas e relatórios para diferentes tipos de análises que proporcionam mecanismos de controle. A necessidade de demonstrar com transparência e qualidade os fenômenos patrimoniais e a busca por um tratamento contábil uniformizado dos atos e fatos administrativos no âmbito do setor público, tornou imprescindível a elaboração de uma padronização da metodologia aplicada, da estrutura de apresentação, das regras para tratamento e registro das informações, dos conceitos aplicados e das funcionalidades que possibilitam o acesso a informação⁶. Por meio da classificação contábil e do uso de sistemas informatizados apropriados, os agentes públicos assim como a população podem obter dados a respeito de como o recurso público está sendo aplicado, permitindo a avaliação das políticas públicas escolhidas pelo governo.

Do ponto de vista econômico o orçamento público caracteriza um plano de ação governamental que intervém na atividade econômica com o objetivo de proporcionar emprego, renda e desenvolvimento ao país, atua como mecanismo da política fiscal do governo com vistas à estabilização ou ampliação do nível de atividade da economia. Morgado (2011, pág. 10) indica que outros aspectos da economia do setor público são importantes para análise do orçamento, como os estudos sobre a incidência de impostos, a teoria da taxação, o federalismo fiscal, as políticas de alocação, distribuição e estabilização.

O fluxo financeiro representado pelas entradas de recursos obtidos com a arrecadação de receitas e os desembolsos com despesas, evidenciam a execução orçamentária. No período de planejamento é realizada a estimativa de receitas e a fixação das despesas, ao final da elaboração do orçamento público as receitas e despesas devem ser convertidas nos correspondentes valores financeiros de referência para o período de execução, evidenciando a atividade financeira pública na prática orçamentária governamental.

A dimensão técnica administrativa representa o conjunto de regras e formalidades administrativas e legais exigidas na elaboração, aprovação, execução e no controle. Na fase de elaboração, a Administração faz o planejamento dos gastos de governo ao

⁶ Adaptado do Manual de Contabilidade Pública – Parte Geral

longo de um período de vigência. Utilizando-se de diversas técnicas administrativas, basicamente esse processo envolve a escolha gerencial sobre alguns grupos de gastos em preterição de outros, por exemplo a determinação do local onde será realizada uma obra e os serviços públicos que serão ofertados, é por meio do orçamento que a Administração Pública materializa suas atividades planejadas.

A dimensão política constitui eixo principal deste estudo por evidenciar os mecanismos efetivos de coordenação para definição do orçamento, nela é possível observar com mais clareza o orçamento como instrumento de intervenção estatal para materialização das políticas públicas priorizadas e os papéis adotados pelos principais participantes institucionais: o Poder Executivo e o Poder Legislativo, cuja relação ao longo do tempo conforme indica Greggianin (2011, pág. 113) foi marcada ora pelo afastamento, ora pelo conflito, ora pela coparticipação.

Os órgãos governamentais diante da ausência da adoção de uma teoria geral para a alocação dos recursos orçamentários elaboram suas diversas propostas conforme critérios técnicos e políticos. Após ser encaminhada pelo Poder Executivo ao Parlamento para apreciação, a proposta inicial é submetida a um intenso processo de negociação para reduzir, aumentar, incluir e excluir valores das iniciativas de gasto e revisar a estimativa de arrecadação, neste sentido Morgado (2011, pág. 09) indica a possibilidade em assumir que a técnica orçamentária pública atual possui característica predominantemente política.

Ao longo do tempo as funções, o conceito e a técnica de elaboração do orçamento público evoluíram como consequência da necessidade de se aperfeiçoar e racionalizar a sua utilização, Silva⁷ apud Jund (2009, pág. 81) indica que a evolução do orçamento se percorreu três etapas distintas identificadas na relação entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo: (i) conquista da faculdade de votar os impostos, (ii) conquista da faculdade de discutir e autorizar despesas e (iii) periodicidade do orçamento público e especialização dos gastos.

No Brasil e no México o orçamento percorre ciclos similares, em linhas gerais é constituído por quatro macro etapas: (i) elaboração da proposta, feita no âmbito do Poder Executivo; (ii) a apreciação, alteração e votação de competência do Legislativo (Câmara de Deputados e o Senado Federal); (iii) execução anual pelos órgãos e entidades que compõem a administração pública e (iv) controle pelo Poder Legislativo.

7

A aprovação do orçamento anual é um procedimento fundamental para garantir o funcionamento das instituições de Estado, nesse processo os sistemas de freios e contrapesos entre poderes se mostram como mecanismos institucionais importantes para estabelecer um balanceamento entre eles e prevenir a concentração e o abuso de poder por parte do Estado ou de seus governantes.

Ainda que a técnica orçamentária tenha caráter básico e incremental derivado do método decisório estabelecido para definição do montante numérico que será definido para o exercício seguinte, a elaboração qualitativa do orçamento envolve um complexo jogo político, com a presença de vários tomadores de decisão, prazo reduzido para cada etapa e interesses opostos ou divergentes.

As instituições orçamentárias compreendidas como as regras e princípios formais e informais que norteiam o processo orçamentário dentro do Executivo e do Legislativo dividem o processo em diferentes etapas e determinam quem faz o que e quando em cada uma delas, além de regular o fluxo de informações entre os participantes.

No Brasil e no México como será mais detalhadamente exposto nos próximos capítulos, a proposta inicial apresentada pelo Executivo atravessa uma negociação para definição da alocação de recursos do ano seguinte, o Executivo possui prerrogativa para iniciativa da proposta, mas não tem autonomia para decretá-lo aprovado e vigente de forma unilateral ou ainda para estabelecer as receitas necessárias para financiá-lo sem que o Legislativo precise apreciar. O Legislativo possui faculdades para alterar a proposta inicial, realizando emendas e intervindo no desenho e na orientação do orçamento dentro dos limites legais estabelecidos, uma vez concluída a apreciação e as alterações torna-se compulsório a este realizar a aprovação, o Executivo pode ainda vetar parcialmente ou totalmente as alterações realizadas pelo Legislativo.

Bittencourt (2012), analisando as motivações e relações de poder entre os ramos do governo brasileiro na arena propositiva de leis, indica que as concepções extremas e taxativas não podem ser suportadas em estudos empíricos ou teóricos, desta forma estes atores precisam ser compreendidos como agentes com interesses próprios legitimados pelo sistema político institucional, mobilizando os seus recursos em busca desses mesmos interesses, inseridos em um processo contínuo de negociação, do qual se procura conhecer características objetivas e causalidades envolvidas no processo orçamentário.

Determinar o seu orçamento é uma das decisões fundamentais de toda a comunidade política. Sem ele, o fenômeno estatal – o poder de Estado exercido sobre seu

território e sobre os cidadãos – não teria a possibilidade de se materializar (Cervantes, 2011, pág. 275, tradução nossa)⁸.

A versão final do orçamento público promulgado revela as prioridades dos atores institucionais, serve como instrumento para medir o sucesso relativo desses atores no processo de formulação e aprovação, além de visar o alcance da política de governo.

A definição das prioridades de gastos, em linhas gerais, consiste na delimitação dos níveis de despesa, dos valores disponibilizados para custeio da estrutura pública, do montante de investimentos a serem empreendidos e do pagamento da dívida, incluem também os valores relativos aos gastos governamentais com a manutenção de programas, de forma que certos programas serão criados e financiados pela primeira vez, alguns programas poderão receber valor adicional em razão de seu crescimento e outros programas serão reduzidos ou eliminados completamente.

A negociação para definição das prioridades consiste na interação dos participantes, a fim de decidirem em determinado momento, quais áreas políticas são mais importantes do que outras e, portanto, merecem apoio financeiro. Estas interações intragovernamentais tornam nítidos conflitos de ordem política, uma vez que o orçamento público aloca uma parte significativa dos recursos sociais, culmina na elaboração e manutenção de políticas públicas e serve como uma ferramenta para garantir a prestação de contas posteriormente. Em um ambiente que o espaço para a livre negociação da alocação dos recursos orçamentários se estreita, as demandas por garantias de realização se acumulam na mesma medida em que a proposta de inclusão do gasto precisa ser acompanhada da indicação do devido financiamento.

Como a disputa é elevada, o orçamento público aumenta as bases do conflito político; bases que incluem (1) diferenças de valor subjacente [a ideologia política], (2) diferenças nas preferências de política instrumental [com maior ou menor intervenção governamental], (3) interesses do eleitorado, (4) partidarismo [posicionamento a partir da separação, diferenciação ou oposição político-partidária], (5) conflitos de funções [dos participantes no processo de elaboração e aprovação] e (6) rivalidades institucionais.” (Gosling, 2016, pág.03, tradução nossa)

⁸ [...] la determinación de su presupuesto es una de las decisiones fundamentales de toda comunidad política. Sin la misma, el fenómeno estatal —el poder del Estado ejercido sobre su territorio y sobre los ciudadanos— no es posible de materializarse.

Neste ponto, Figueiredo e Limongi (2008, pág.15) argumentam que a principal fonte de conflito do sistema político brasileiro, no que se refere à política orçamentária, não advém das relações entre os poderes Executivo e Legislativo e, sim, de clivagens político-partidárias [partidarismo], que interferem nessa relação e dividem os parlamentares em dois grandes grupos: os que apoiam e os que não apoiam o Executivo. As relações político-partidárias tornam-se uma fonte potencial de tensão e merecem atenção em qualquer tentativa de descrever, compreender e explicar os padrões de influência, coesão, disciplina e escolha neste processo decisório.

A perspectiva de grupos que apoiam ou não o governo, traz a dinâmica do presidencialismo de coalizão; o Executivo com o objetivo de implantar sua agenda de políticas públicas desenvolve um processo de negociação com o Legislativo, que somente obterá sucesso se esta agenda proposta expressar também o programa e os interesses eleitorais dos diferentes partidos que participam do governo (Figueiredo e Limongi, 2008, pág. 153).

A necessidade de negociação entre Executivo e o Legislativo decorre da separação de poderes e não necessariamente de conflito, a dificuldade para compreensão dessa interação resulta da tendência em equiparar separação a conflito entre eles. Na origem desse equívoco, está a premissa de que políticos se importariam apenas em obter mandatos, e como presidentes e legisladores teriam interesses distintos, cada qual alinhado a seu projeto político, cada um deles empreenderia esforços para direcionar as políticas públicas ao atendimento dos seus objetivos.

Figueiredo e Limongi (1999; 2003) e (Santos, 2003) discordam desta tendência, mostrando outros caminhos além da questão apresentada por Sérgio Abranches (1998), que trazia o conflito entre o Executivo e o Legislativo como elemento crítico para a estabilidade democrática do Brasil em conjunto com outros fatores institucionais causadores de risco permanente de instabilidade política, sobretudo de paralisia decisória decorrente de interesses divergentes e opostos entre os poderes. Para estes autores, o Brasil teria consolidado um sistema político capaz de assegurar não apenas a capacidade do executivo de ter os seus projetos de leis e políticas aprovados pelo parlamento, mas também o domínio quase absoluto dos presidentes sobre a agenda (Moisés, 2011, pág. 16).

A distância entre o significado de conflito e separação entre os poderes, por vezes traz uma confusão aparente, no entanto o primeiro pode significar interesses

completamente opostos, enquanto o segundo se aproxima mais de um jogo de soma zero⁹ baseado na Teoria dos Jogos¹⁰, onde o ganho de um jogador é igual à perda do outro.

Contudo, existem situações em que ambos os poderes preferem um conjunto de alternativas que se aproximam entre elas, mas concorrem ou divergem quanto à alternativa específica a ser implantada, ou seja, o que está em jogo é a materialização do projeto político proposto por cada um, nesse caso se abre a possibilidade de negociação e barganha em torno dos benefícios da cooperação.

O orçamento aprovado é o resultado de um processo decisório para definição do uso e do financiamento de recursos públicos, nesta dinâmica é possível perceber dois movimentos de interação fulgentes: um de defesa de seu projeto, que demanda independência e autonomia, e outro de fazer com que ele seja implantado, exigindo uma busca por maior influência. Estas interações retomam a questão de pesquisa e a hipótese apresentada na introdução sobre a necessidade de negociação e cooperação entre Executivo e o Legislativo em matéria orçamentária, o primeiro movimento relaciona-se a separação de poderes, característica essencial do sistema presidencialista democrático; o segundo confronta o entendimento de conflito entre os poderes, trazendo a perspectiva institucional pela busca por maior influência que demandará o estabelecimento de coalizões.

⁹ Em um jogo de soma zero dois oponentes (jogadores) podem ter um número finito ou infinito de alternativas ou estratégias. Associado a cada par de estratégias há um valor de pagamento (payoff) que um jogador paga para seu oponente, de forma simplificada, significa que o ganho de um jogador é igual a perda do outro.

¹⁰ Na Teoria dos Jogos os jogadores escolhem diferentes ações na tentativa de melhorar seu retorno, aplicada a diversos campos como economia, administração, estratégia militar e estudo do comportamento, alcançou destaque através da publicação em 1944 de *The Theory of Games and Economic Behavior* de John von Neumann e Oskar Morgenstern.

Capítulo II - Presidencialismo e Governo de Coalizão

Durante o levantamento da referência bibliográfica acerca dos conceitos de presidencialismo, parte significativa dos estudos apresenta como núcleo principal a separação e independência dos poderes executivo, legislativo e judiciário. Neste sentido apresenta-se na sequência um breve histórico sobre separação de poderes, cujo traço fundamental é a independência entre eles ao mesmo tempo em que ocorre uma limitação de atuação de um poder pelo outro dado às prerrogativas de cada um, além de um sistema de checagem mútua. Diz respeito também à disputa que se estabelece entre os projetos políticos que os detentores de um e outro poder defendem, além do impedimento de que os representantes participem simultaneamente em mais de um poder.

O estudo sobre a separação dos poderes possui extenso referencial teórico, o artigo de Grohmann (2001) representou uma importante referência na elaboração deste subtítulo, nele o autor discute a separação de poderes nos países presidencialistas da América Latina, ressaltando seus pressupostos teóricos e evidenciando o balanço entre os poderes Executivo e Legislativo, bem como suas implicações para o aperfeiçoamento democrático. No caso do Brasil e do México, o autor conclui pela existência de conflito entre poderes ou predomínio do Executivo.

Durante o século XX, a questão da organização do Estado se torna mais ampla e complexa, a importância da separação de poderes a partir da justificativa de garantir a liberdade, se tornou insuficiente diante das diferentes perspectivas que apontaram o aumento dos poderes e atribuições do Executivo frente ao Legislativo (Hiutt apud Grohmann, 2001, p. 81).¹¹

Alguns autores como Shugart e Carey (1992) argumentam que os poderes não estão inteiramente separados no presidencialismo, há uma interação contínua de forma a garantir a checagem mútua e que por vezes pode incorrer em sobreposição de poderes. Ao analisarem o papel do desenho institucional na política democrática, estes autores apresentam méritos e deméritos relativos ao sistema presidencialista, avaliam sistematicamente os pontos fortes e fracos, desenvolvem uma tipologia de regimes democráticos estruturados em torno do princípio da separação de poderes e avaliam uma série de alternativas para equilibrá-los.

¹¹ HIUTT, R. K. **Legislative In: International Encyclopedia of the Social Sciences**. New York/London: The Macmillan Company & The Free Press/Collier-Macmillan Pub. 1972.

No processo de aprovação do orçamento esta posição de Shugart e Carey, em certa medida, desconsidera temas importantes como a disputa que ocorre internamente em cada um dos poderes, a participação do Legislativo no Executivo através da ocupação de postos de comando nos Ministérios e a fragmentação ou oposição político-partidárias em relação ao governo, que interferem nessa relação de colaboração e independência entre os poderes e dividem os parlamentares em dois grandes grupos: os que apoiam e os que não apoiam o Executivo.

Lijphart (1987, 1999) ao analisar modelos de democracia e comparar desempenhos e padrões de governo em trinta e seis países, categorizou os tipos de interação entre os Poderes como consensuais ou majoritárias, discorrendo sobre o modelo de democracia majoritário, a predominância do Executivo e o balanceamento entre os poderes no modelo consensual.

Loewenstein¹² apud Cervantes (2011, p. 276) indica que o modelo de sistema presidencialista norte americano foi adotado pela maioria dos países latinos americanos. Este sistema foi desenvolvido como forma de governo que separa os poderes do Estado para prevenir a tirania e a centralização resultante da concentração do poder. Ao tratar em seu artigo abordagens contemporâneas sobre este tema, Grohmann (2001) aponta que atualmente pelo menos duas perspectivas ainda tratam da separação de poderes baseadas no sistema norte americano com alguma sistematização, resgatando sua importância institucional no jogo político, a primeira diz respeito à ação dos atores políticos frente às possibilidades oferecidas pelas instituições, a segunda tem amplo escopo e diferentes objetivos, tais com o estudo do balanço entre poderes e a efetividade do presidente.

Jones (1995) identificou quatro posições de balanço entre Legislativo e Executivo: predominância do Legislativo, predominância do Presidente (Executivo), governo misto cooperativo e governo misto de adversários. Na predominância seja do Legislativo ou do Executivo, independente da composição do sistema partidário, há uma preponderância de um poder pelo outro, que pode encontrar amparo em prerrogativas constitucionais e no próprio desenho institucional.

O governo misto cooperativo surge quando um mesmo partido controla tanto o Executivo quanto o Legislativo, o governo ocorre conforme as situações se apresentam, variando em decorrência de mudanças na relação entre Presidente e os líderes partidários. No

¹² LOEWENSTEIN, K. **Teoría de la Constitución**. Barcelona: Ariel, 1983.

governo misto de adversários os poderes são equivalentes, no entanto existe um alto nível de disputa gerando um o contexto de fragmentação.

Grohmann (2001) propõe uma caracterização do balanço do poder entre Executivo e Legislativo a partir da separação de poderes, com base na análise de Jones (1995), indicando que o sistema é flexível na constituição desse balanço, sem engessar a dominância ou poder de um sobre o outro, mas permitindo um conjunto de soluções conforme a habilidade e projeto do Presidente, combinado a proposta política do Legislativo.

O referencial apresentado até este ponto tem como objetivo compreender as relações entre o Executivo e o Legislativo sob o prisma da separação de poderes e do balanceamento entre eles, características importantes para a dinâmica do processo orçamentário, pois interferem diretamente no que será incluído ou mantido, assim como o que não fará parte da proposta de lei orçamentária. Para efeitos de análise ao longo deste estudo comparado serão adotadas as quatro posições de balanço entre o Executivo e Legislativo identificado por Jones (1995): predominância do Legislativo, predominância do Executivo (Presidente), governo misto cooperativo e governo misto de adversários.

Na sequência e sem a pretensão de apresentar uma tipologia completa sobre presidencialismo e coalizões de governo, o que se busca é trazer uma breve revisão sobre características deste sistema, analisar o que leva a necessidade de estabelecer coalizões de governo e qual o papel do orçamento público nessa dinâmica, apresentando características relevantes do Brasil e do México.

No presidencialismo a chefia do governo é prerrogativa do presidente da República, que também escolhe seus ministros, neste sistema os poderes executivo, legislativo e judiciário possuem independência de atuação e distintas prerrogativas, presidente e Congresso são eleitos diretamente pelo voto popular, há alternâncias dos cargos (presidente, deputado federal e senador) em períodos fixos para os respectivos mandatos com vantagens e desvantagens da reeleição ou da não reeleição, diferentes níveis de concentração de poder e dos limites de equilíbrio institucional.

Na busca pelo aprofundamento da compreensão e o adequado uso do termo “presidencialismo”, o texto de Lanzaro (2003) proporcionou uma visão ampla sobre a evolução durante as últimas décadas do século XX, abordando tipos do sistema e formas de governo na América Latina, trazendo um significativo esclarecimento, e por esta razão foi adotado como referência.

O contexto latino americano a partir da década de noventa foi marcado por ciclos de reforma estrutural e por significativas transformações políticas, que precederam a implantação de um novo contexto institucional democrático em diversos países da região. O sistema presidencialista foi o desenho constitucional de governo escolhido na maioria deles como forma de representar o princípio democrático, há também a ocorrência de mudanças efetivas em alguns países com o sistema já implantado, representando uma melhoria na prática democrática ou um processo de redemocratização, em ambos os casos a finalidade seria aumentar a estabilidade do sistema e consolidar o regime vigente através da construção de instituições democráticas fortes e duráveis. Neste contexto, o presidencialismo se desenvolveu com uma variedade de configurações, não constituindo um modelo único de desenvolvimento.

No México este período representou uma melhoria na qualidade da democracia, o Partido Revolucionário Institucional (PRI) deteve o poder político sobre o país de forma hegemônica entre 1929 e 1989, além de ocupar o cargo de presidente também contava com a maioria nas casas legislativas e no governo dos estados. Todos os presidentes eram membros do PRI ou de seus partidos precursores até a primeira mudança pacífica no poder através das eleições estaduais em 1989 no estado de Baja California e eleições federais no ano 2000, em ambos os casos a oposição foi eleita pela primeira vez representada por candidatos do Partido da Ação Nacional – PAN, respectivamente Ernesto Ruffo Appel em âmbito estadual e Vicente Fox Quesada no federal, neste entremeio em nível federal ocorre também em 1997 à perda da maioria partidária na Câmara de Deputados.

No Brasil, após a tomada de poder pelas forças armadas em 1964, o país esteve sob sucessivos governos militares até 1985, ano em que foram realizadas eleições indiretas entre civis e militares para presidência. O Colégio Eleitoral estabelecido para eleger o novo presidente definiu por Tancredo Neves, então governador do Estado de Minas Gerais, com José Sarney como vice-presidente. No entanto Tancredo faleceu antes de tomar posse. José Sarney assumiu a Presidência no ano 1985, finalizando vinte e um anos de ditadura militar no Brasil. No mesmo ano foi instalada a Assembleia Constituinte na modalidade congressional que elaborou a nova Constituição Federal e após o período constituinte, os membros continuaram cumprindo mandato como deputado federal ou como senador até a realização de novas eleições democráticas em 1989 para presidente e em 1990 para o Legislativo.

Alguns autores apontam como riscos do presidencialismo quatro questões que poderiam incorrer em instabilidade e paralisia decisória: a legitimidade democrática, compreendido nessa expressão a possibilidade de tanto o presidente quanto os legisladores

poderem demandar para si o caráter legítimo do seu cargo por serem representantes eleitos diretamente pela população; a lógica de ganhador único, onde a figura do presidente ocupa tanto a função de chefe de Estado como chefe de governo; o período fixo dos mandatos que podem gerar interrupções periódicas predefinidas na gestão e nos processos políticos; e o poder delegado ao presidente, assim como a forma como essa transmissão de autoridade para tomada de decisão ocorre.

Dentre os estudos que adotam esta perspectiva, recebe destaque Linz (2013) com o artigo “Los peligros del presidencialismo”¹³. O debate gira em torno da comparação entre sistemas de governo, analisa o desempenho das democracias com regimes distintos e conclui que os perigos identificados no presidencialismo não aconteceriam de forma acidental e sim devido a diversas características que não favoreceriam este sistema como melhor forma de representar a democracia. A generalização apresentada por Linz deixou em aberto diversos ângulos do debate, alguns autores realizam uma análise mais crítica do presidencialismo latino americano, contestando diretamente seus argumentos, fazendo uma exaustiva e rigorosa análise da relação institucional entre o presidente e os legisladores na América Latina e em países europeus.

Mainwaring e Shugart (2013)¹⁴ realizaram uma análise dos apontamentos feitos por Linz e fizeram uma revisão desta abordagem. Estes autores compartilham a ideia de que o presidencialismo não possui um mecanismo de princípio democrático que possa resolver as disputas entre o executivo e o legislativo, a fim de definir qual destes poderes possuiria maior legitimidade democrática para representar a população.

Outro ponto importante na análise destes autores refere-se ao período fixo do mandato presidencial e dos legisladores, os autores assinalam que este aspecto introduz uma rigidez desfavorável para democracia por ocasionar uma ruptura previsível e periódica na gestão governamental. A questão de o presidente ser ao mesmo tempo chefe de Estado e chefe de governo também é indicada como possível fonte de conflito, a lógica de “ganhador único” é apresentada como contrária a estabilidade democrática, uma vez que a eleição popular direta

¹³ Este artigo foi publicado originalmente em inglês na revista *Journal of Democracy*, Vol .1, Nº 1, 1990, pp . 51-69 e em espanhol no livro *Formas de gobierno: relaciones ejecutivo-parlamento*, Comissão Andina de Juristas, Lima, Perú, 1993, contudo a versão em espanhol consultada nesta pesquisa foi revisada pelo autor em maio/2013 e segue nas referências bibliográficas.

¹⁴ Este artigo foi publicado originalmente na revista *Comparative Politics*, Vol . 29, Nº 4 (Jul . 1997), pp . 449-471, contudo a versão em espanhol consultada nesta pesquisa segue nas referências bibliográficas.

tenderia a imprimir um pensamento de que o presidente não necessita da construção de coalizões, concessões e alianças com a oposição.

Outros estudos argumentam que a diversidade de tipos de presidencialismo conduz ao reconhecimento de que o sistema pode ser instável ou estável, dependendo diretamente de suas instituições e seu contexto político (Mainwaring e Scully, 1995; Mainwaring e Shugart, 1997). Há também autores que tratam as diferentes combinações do sistema de governo com sistema eleitoral e partidário, como forma de gerar diferentes resultados tendo em vista a estabilidade governativa (Mainwaring, 1993; Jones, 1995), de forma que a combinação entre presidencialismo e a estrutura de partidos (bipartidária ou pluralista) afetaria diretamente a estabilidade democrática, criando oscilações na relação entre o Executivo e o Legislativo ao promover uma concentração ideológica em direções opostas, situação esta que dificultaria a construção de alianças partidárias.

De forma geral, as críticas feitas ao sistema presidencialista se referem às dificuldades sobre a possível baixa propensão cooperativa entre os poderes e partidos em razão da distância ideológica, da divisão político institucional, dos projetos políticos divergentes, dos ciclos de produtividade política recortados periodicamente pela vigência dos mandatos, fatores que combinados ao pluralismo partidário, não incentivaria o estabelecimento de acordos duráveis.

Em defesa do presidencialismo, Lanzaro (2003) argumenta que elementos apontados como defeitos do sistema podem operar de forma bem sucedida, indicando que o ponto inicial onde este regime de governo pode apresentar suas melhores vantagens é justamente na base do desenho institucional; através da separação de poderes, sua independência relativa e a respectiva autonomia dos legisladores e do presidente, gera-se um sistema de controles mútuos e de equilíbrios institucionais que transpassa o vínculo de partido, originando condições de balanceamento entre os poderes.

As características vistas como problemas pelos críticos do presidencialismo, e inquestionavelmente pode ser em determinadas situações, também podem operar positivamente não favorecendo a suposta eficiência de um governo horizontalmente unificado, mas sim incentivando as articulações necessárias ao pluralismo, ao invés de facilitar as operações unilaterais da presidência ou do legislativo, estimulam o desenvolvimento de interações com uma autonomia claramente limitada e uma autoridade política compartilhada.

Distante de uma visão simplificada, esse jogo não é livre de conflitos e crises, se por um lado a separação de poderes cria condições que podem ser consideradas vantagens, por

outro naturalmente gera disputa pela realização dos projetos políticos de cada partido, de cada poder e de cada agente político, caracterizando uma tensão entre o exercício do poder político e a limitação da possibilidade de exercê-lo em uma realidade pluralista.

Bond e Fleischer (1990) demonstram em seu estudo que os legisladores formam grupos com quatro tipos de configurações distintas: os que pertencem ao mesmo partido do presidente e são a favor deste; os que participam de partido diferente do presidente e também são a favor dele; os que são do mesmo partido do presidente, no entanto contra ele e os legisladores que são de partidos diferentes do presidente e se posicionam contra ele. Nesta perspectiva de apoio, há de se ponderar também o estilo presidencial e a condução dos processos decisórios, se possui característica personalista ou coletiva, assim como as margens de autonomia, discricionariedade, amplitude política, disposição ao diálogo e a composição interpartidária e interinstitucional.

A tensão entre o exercício do poder político e a limitação da possibilidade de exercê-lo, pode ser atenuada através da escolha de um conjunto de alternativas que se aproximam entre elas, sem perder de vista a separação de poderes e a pluralidade das representações políticas e ideológicas, rogando por um esforço de conciliação entre as propostas, objetivos e projetos políticos, abrindo a possibilidade de negociação em torno dos benefícios da cooperação.

A existência objetiva do pluralismo partidário se apresenta, por exemplo, nas situações em que a aprovação de determinado projeto necessita de quórum especial e o presidente não conta com maioria nas casas legislativas, ou ainda em governos em que o sistema partidário é muito fragmentado, não possibilitando que nenhum partido possa governar sozinho.

As cooperações entre os partidos e frações de partido, os atos de coordenação política e interinstitucional, foram e são práticas inerentes ao metabolismo dos sistemas presidencialistas [...] que de nenhuma maneira podem ser catalogados com uma “exceção” ou como simples “desvios” de um modelo no qual, segundo seus depreciadores, correria normalmente por outras vias¹⁵ (Lanzaro, 2003, tradução nossa).

Santos (2003) argumenta que a combinação de sistema presidencialista, representação proporcional e sistema parlamentar fragmentado leva o chefe do Executivo, na intenção de implantar as políticas públicas priorizadas na sua gestão, a distribuir pastas

¹⁵ [...] la cooperación entre partidos y fracciones de partido, los actos de “coordinación” política e interinstitucional, han sido y son prácticas inherentes al metabolismo de los sistemas presidenciales [...] que de ninguna manera pueden ser catalogadas como una “excepción” o como simples “desviaciones” de un modelo el cual, según SUS detractores, correría normalmente por otras vías.

ministeriais entre membros dos principais partidos, a intenção é obter em troca o apoio da maioria do Congresso. Essencialmente, significa dizer que o pluralismo partidário tem importante influência na composição do Executivo, resultando na participação de diferentes partidos, que passam a influenciar a definição das prioridades, distinguindo o sistema de governo implantado como presidencialismo de coalizão.

Governo de coalizão significa que o Executivo tem em suas composições diferentes partidos ocupando postos de chefia em instituições da administração direta e indireta, assim como em postos ministeriais e assumindo nestas a responsabilidade pela definição das políticas públicas a cargo da pasta recebida, este modo de governo se mostra de forma clara no processo orçamentário, no caso brasileiro, por exemplo, alocar deputados federais em postos de comando nos ministérios possibilita aos ocupantes influenciar a elaboração da proposta inicial antes da apreciação pelo Legislativo, já durante o processo de aprovação os partidos membros das coalizões podem controlar posições importantes na Comissão Mista de Orçamento e Fiscalização, neste sentido “Executivo e Legislativo se interpenetram na operação da política orçamentária”. (Figueiredo e Limongi, 2008, pág. 77).

Além da distribuição de pastas ministeriais, a coalizão se efetiva também através do estabelecimento de alianças formais e informais, rebatendo a lógica de “ganhador único” apontada de forma corrente como um problema pontual na figura do presidente, o pluralismo partidário evidencia um sistema multifacetado no qual não há apenas um ganhador e sim vários, que podem aumentar ou diminuir ao longo do mandato à medida que os partidos se aproximam ou distanciam do Executivo.

O desenvolvimento dessas práticas segue a lógica apresentada por Abranches (1988) no artigo “Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro”, nele o autor analisa características associadas à experiência brasileira e ressalta a singularidade do Brasil em ser o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o “presidencialismo imperial”, organiza o Executivo com base em grandes coalizões.

O dilema institucional brasileiro apresentado pelo autor é discutido através da argumentação sobre a necessidade de se descobrir um mecanismo institucional eficiente para conciliar e processar as pressões derivadas desse quadro heterogêneo brasileiro, possibilitando desta forma o estabelecimento de bases mais sólidas para legitimidade de representação e capacitando o governo a intervir de forma mais eficaz. O autor argumenta que o conflito entre o Executivo e o Legislativo tem sido elemento historicamente crítico para a estabilidade democrática no Brasil, em grande medida por causa dos efeitos da fragmentação na composição

das forças políticas representadas no Congresso e da agenda sobrecarregada de problemas e demandas imposta ao Executivo naquele momento da história do país, representando uma conexão basilar com o regime político e um dos eixos fundamentais da estabilidade institucional. Segundo o autor, a capacidade de formar maiorias estáveis e a necessidade de recorrer a coalizões não é somente determinada pela regra de legitimidade da representação, nem pelo número de partidos, mas também pelo perfil social dos interesses, pelo grau de heterogeneidade e pluralidade na sociedade, e por fatores culturais, regionais e linguísticos, entre outros, que não são passíveis de anulação pela via do regime de representação.

Abranches identifica a conjuntura à época como traço peculiar da institucionalidade brasileira e o denomina de "presidencialismo de coalizão" devido a não encontrar na literatura corrente uma expressão que pudesse contemplar a combinação apresentada no Brasil, assinala ainda que a tentativa de controlar a pluralidade, reduzindo artificialmente o número de partidos representados e aumentando as distorções distributivas na relação voto/cadeira, poderia se tornar um forte elemento de instabilidade. Ressalta também que a existência de amplas distâncias na posição ideológica pode afetar na ação concreta dos componentes da coalizão, a menos que existam alternativas capazes de desenvolver meios de suprir esses vazios com opções reciprocamente aceitáveis, para este autor mais que o peso da oposição dos que não participam da aliança, principalmente em se tratando de grandes coalizões, o destino do governo depende da habilidade dos participantes dela no sentido de evitar que as divisões internas determinem a ruptura da aliança.

Limongi (2006) ao discutir presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório, usa como comparativo o artigo de Abranches (1988) e conclui que nada autoriza a tratar o sistema político brasileiro como singular, este autor argumenta que a especificidade apresentada como traço peculiar por Abranches é associada às dificuldades da instauração de uma ordem democrática estável no Brasil do período pré-constituente e utiliza diversas referências à possibilidade de crises e dificuldades enfrentadas pelo país em suas experiências com um regime democrático.

Apesar de discordar da singularidade apresentada por Abranches, Limongi ressalta a importância do artigo elaborado por aquele autor, que propôs uma alteração no foco da discussão ao reconhecer que pouco adiantaria reformar a legislação partidária e eleitoral com vistas à redução do número de partidos, se o presidente ainda seria obrigado a formar coalizões para governar mesmo que seu partido fosse majoritário. Essa situação ocorreria em razão das coalizões não serem formadas apenas de acordo com o critério partidário, esse seria o método

comum de formação de coalizões e se mostraria insuficiente para dar a sustentação política necessária ao presidente no contexto em que o Brasil se encontrava, outros pontos como federalismo, poder dos governadores estaduais e a diversidade da sociedade brasileira, mais do que o número de partidos, tornariam as coalizões indispensáveis tanto naquele momento da história quanto atualmente.

A expressão "Presidencialismo de Coalizão" concebida por Abranches tinha como eixo fundamental a insuficiência de procedimentos institucionais para gestão de maiorias políticas e manutenção das coalizões estabelecidas, assim como das consequências desta situação nas relações entre o Executivo e o Legislativo, enfatizando com frequência o poder atribuído ao Executivo de forma descomedida.

Do ponto de vista da institucionalização de procedimentos para gestão das maiorias políticas, Maia (2016) enumera quatro instrumentos ou ferramentas que o presidente dispõe para atrair aliados, formar e gerenciar coalizões de governo: o orçamento através da liberação de emendas parlamentares; os cargos, principalmente os postos de comando em ministérios e órgãos de destaque do Executivo; o compartilhamento das políticas públicas por meio de concessões ou cooperação e seus poderes legislativos (de agenda, negociais e de veto).

Bertholini e Pereira (2015) designam estas ferramentas como "bens de troca" que objetivam o alcance de apoio do Legislativo ao Presidente por meio da aprovação de iniciativas, do apoio nominal e do bloqueio de ações de oposição. A utilização dos "bens de troca" é denominada pelos autores de "custos de governabilidade" que o presidente enfrenta para gerenciar uma coalizão em um ambiente institucional multipartidário, incluindo todas as ações para transferências e concessões do executivo aos aliados, até mesmo para seu próprio partido, pressupondo que o objetivo do chefe do executivo é angariar ao máximo o apoio político no Congresso com o menor custo de governabilidade possível.

Os autores apresentam um modelo conceitual sobre gerência das coalizões de governo onde o presidente fará escolhas inicialmente fundamentadas no resultado da composição das eleições para o Executivo e para o Legislativo, essa composição representará as características da coalizão e com base nelas o governo buscará estabelecer alianças a partir da análise de três importantes aspectos: o tamanho e os partidos necessários na coalizão, a distância ideológica entre o partido formador e os possíveis participantes, e a proporcionalidade do tamanho da coalizão em relação aos recursos (bens de troca) que serão imprescindíveis para garantir a satisfação dos membros.

Ressaltam ainda que embora o presidente parta de uma configuração de poder gerada pelas eleições, esta configuração não definirá completamente as características da coalizão ao longo do mandato, isso porque ele poderá no decorrer da vigência propor estratégias específicas a partir das alterações nos cenários conforme variação do arranjo político. As possíveis mudanças ao longo do mandato expressarão quais os tipos e quantidades de bens de troca necessários para formação e manutenção da coalizão, esta combinação resultará no grau de eficiência da governabilidade.

Figura 1 – Modelo Conceitual de Gerência de Coalizão Presidencial



Fonte: Bertholini e Pereira (2015, p. 10)

Maia (2016) sugere que para compreender a fragmentação dos partidos, os custos de governabilidade do presidente e a necessidade deste em formar alianças multipartidárias, duas medidas de fragmentação são mais utilizadas na literatura: o número efetivo de partidos políticos no início da legislatura, baseado na fórmula proposta por Laakso e Taagepera (1979), e a proporção do partido do presidente na câmara de deputados. Power (2015) analisa que se essas duas variáveis forem consideradas igualmente importantes, pode-se combiná-las em um Índice de Necessidade de Coalizão (INC), este índice propõe a compreensão do ambiente político de negociação no início do governo gerado pelo resultado eleitoral e não inclui as variações que possam ocorrer posteriormente com o estabelecimento das coalizões.

A partir das explicações feitas por Power sobre a construção das variáveis e do índice de necessidade da coalizão, foram elaboradas as tabelas 1 e 2 abaixo, respectivamente sobre o Brasil e o México. Na primeira coluna foi identificado o presidente, o partido a que está

filiado e seu respectivo período de mandato com duração de 04 (quatro) anos no Brasil, o qual tem possibilidade de reeleição por mais um mandato subsequente com a mesma duração e de 06 (seis) anos no México sem possibilidade de reeleição para o mandato subsequente.

Como este estudo trata da relação entre Executivo e Legislativo é importante estabelecer uma linha temporal entre os mandatos presidencial e legislativo, assim objetivo é relacionar a primeira coluna com a segunda coluna que trata do ano de início do mandato legislativo, estes mandatos possuem duração de 04 (quatro) anos no Brasil com possibilidade de concorrer a sucessivas reeleições por tempo indeterminado e 03 (três) anos no México, que partir da Reforma Político-Eleitoral de 2013 deputados federais e senadores passaram a ter a possibilidade de se reeleger por até 12 (doze anos), ou seja, deputados poderão se reeleger por 03 (três) vezes consecutivas e senadores 01 (uma) vez, anteriormente a reeleição era vedada para ambos. As regras de reeleição na Reforma Política Eleitoral Mexicana de 2013 iniciou sua vigência a partir das eleições de 2015 para os deputados federais e 2018 para senadores, desde que o candidato se mantenha vinculado sempre ao partido ou coalizão partidária com a qual foi eleito inicialmente, os parlamentares que já exerciam cargos na legislatura à época do início da vigência da reforma não poderiam se reeleger.

Nos dois países analisados o período de início e término do mandato presidencial e legislativo não coincide, por esta razão na primeira coluna constará em mais de um campo com a mesma informação, há também no caso brasileiro o afastamento de dois presidentes: Fernando A. C. de Mello, substituído em 1992 por Itamar A. C. Franco e Dilma V. Rousseff, substituída em 2015 por Michel M. E. Temer.

Tabela 1 - Índice de Necessidade da Coalizão - Brasil - Período de 1991 a 2018 ⁽¹⁾

Presidente - Partido Político – Período do Mandato	Ano de início do mandato Legislativo Câmara de Deputados	Número Efetivo de Partidos ⁽²⁾	% Cadeiras do Partido do Presidente ⁽³⁾	Índice de Necessidade da Coalizão ⁽⁴⁾
Fernando A. C. de Mello– PRN 15/03/1990 até 29/12/1992	1991	9,06	10,04	81,50
Itamar A. C. Franco – PMDB 29/12/1992 até 01/01/1995	1991	9,06	21,44	71,17
Fernando H. Cardoso – PSDB 01/01/1995 até 01/01/2003	1995	8,05	12,09	70,73
Fernando H. Cardoso – PSDB	1999	7,13	19,30	57,51

01/01/1995 até 01/01/2003				
Luiz I. Lula da Silva – PT 01/01/2003 até 01/01/2011	2003	8,49	17,74	69,85
Luiz I. Lula da Silva – PT 01/01/2003 até 01/01/2011	2007	9,45	16,18	79,21
Dilma V. Rousseff – PT 01/01/2011 até 31/08/2016	2011	10,40	17,15	86,14
Dilma V. Rousseff – PT 01/01/2011 até 31/08/2016	2015	13,74	11,11	122,15
Michel M. E. Temer – PMDB 31/08/2016 até o momento	2015	13,74	11,89	121,08

Fonte: Modelo de tabela adaptado de Power (2015, p. 28) sobre necessidade de coalizão em sistemas presidencialistas latino-americanos, conteúdo elaborado e atualizado pela autora a partir de informações disponíveis em <http://www2.camara.leg.br/>.

Notas:

(1) O período de 1987 a 1990 não foi incluído em razão da primeira eleição para deputado federal após a promulgação da Constituição Federal de 1988 ter ocorrido em 1990, com início do mandato legislativo a partir de 1991.

(2) O Número Efetivo de Partidos é calculado com base nas cadeiras ocupadas pelos partidos na Câmara de Deputados em cada Legislatura, incluindo deputados sem partido e independentes, utilizando a fórmula de Laakso e Taagepera, disponível para consulta em <http://datapolitica.com.br/eleicao/metodologia.html>

(3) Cálculo baseado nas cadeiras ocupadas pelo partido do Presidente em relação ao total de 528 (quinhentos e vinte oito) lugares disponíveis na Câmara de Deputados no mandato legislativo iniciado em 1991 e 513 (quinhentos e treze) lugares disponíveis nos demais mandatos.

(4) O Índice de Necessidade de Coalizão é calculado pela multiplicação do número efetivo de partidos pelo inverso do percentual de cadeiras mantidas pelo partido do presidente, dividindo-se em seguida por 10 para fins de facilitar a interpretação, conforme utilizado por Power (2015).

Tabela 2 - Índice de Necessidade da Coalizão - México - Período de 1997 a 2018

Presidente - Partido Político	Ano de Início do Mandato Legislativo	Número Efetivo de Partidos ⁽¹⁾	% Cadeiras do Partido do Presidente ⁽²⁾	Índice de Necessidade da Coalizão ⁽³⁾
Ernesto Z. P. León – PRI 01/12/1994 até 30/11/2000	1997	2,86	47,80	14,91
Vicente Fox Quesada – PAN 01/12/2000 até 30/11/2006	2000	2,78	41,20	16,36
Vicente Fox Quesada – PAN 01/12/2000 até 30/11/2006	2003	3,44	29,60	24,20
Vicente Fox Quesada – PAN 01/12/2000 até 30/11/2006	2006	3,56	41,20	20,96
Felipe J. Calderón - PAN 01/12/2006 até 30/11/2012	2009	3,00	28,40	21,50

Enrique Peña Nieto – PRI 01/12/2012 até o momento	2012	3,59	42,80	20,54
Enrique Peña Nieto - PRI 01/12/2012 até o momento	2015	4,09	41,00	24,11

Fonte: Modelo de tabela adaptado de Power (2015, p. 28) sobre necessidade de coalizão em sistemas presidencialistas latino-americanos, atualizado pela autora com conteúdo específico do México a partir de informações disponíveis em <http://sitl.diputados.gob.mx>

Notas:

(1) O Número Efetivo de Partidos é calculado com base nas cadeiras ocupadas pelos partidos na Câmara de Deputados em cada Legislatura, incluindo deputados sem partido e independentes, utilizando a fórmula de Laakso e Taagepera, disponível para consulta em <http://datapolitica.com.br/eleicao/metodologia.html>

(2) O cálculo baseado nas cadeiras ocupadas pelo partido do Presidente em relação ao total de 500 (quinhentos) lugares disponíveis na Câmara de Deputados.

(3) O Índice de Necessidade de Coalizão é calculado pela multiplicação do número efetivo de partidos pelo inverso do percentual de cadeiras mantidas pelo partido do presidente, dividindo-se em seguida por 10 para fins de facilitar a interpretação, conforme utilizado por Power (2015).

As tabelas mostram em média que ao longo do período observado, o Brasil apresenta 9 (nove) partidos participando efetivamente no início das legislaturas, sendo que o partido do presidente ocupa 14,8% das cadeiras, essa combinação leva ao alto índice de necessidade da coalizão de 81,01, quatro vezes maior que do México de 20,37, este país possuiu no período 3 (três) partidos efetivos e o partido do presidente ocupou 38,86% das cadeiras na Câmara de Deputados. A combinação apresentada logo após a eleição legislativa demonstra a vulnerabilidade do governo em se tornar dependente do estabelecimento de coalizões para governar, indicando ao Executivo os parâmetros iniciais para análise do tamanho, da composição, da distância ideológica e da proporcionalidade para estabelecimento da coalizão, com estas ponderações é possível avaliar os bens de troca que serão necessários ao alcance da eficiência da governabilidade.

A discussão proposta neste capítulo refere-se às dimensões que influenciam a dinâmica de apoio ao governo, não se tem a pretensão de estabelecer uma tipologia com a caracterização de todas as combinações que o sistema presidencialista pode conter, a intenção é balizar os contornos iniciais das margens de cooperação interpartidária e interinstitucional, apresentando uma breve revisão sobre as características do sistema, da necessidade de estabelecer coalizões de governo e qual o papel do orçamento público nesse contexto.

Capítulo III - Conjuntura institucional, organização e transparência do processo orçamentário.

Este capítulo propõe analisar a situação institucional em matéria orçamentária no Brasil e no México abordando a estrutura estabelecida e os atores envolvidos no ciclo orçamentário, a participação dos órgãos e de comissões internas no processo, o arcabouço legal que determina, parametriza ou limita a atuação e a transparência da informação durante os trâmites de apreciação.

3.1 Brasil

O modelo de processo orçamentário a partir da nova Constituição Federal de 1988 teve como objetivo sanear pontos impactantes do cenário anterior, os governos militares no período 1964-1984 foram caracterizados pela hegemonia do Executivo no campo orçamentário, não apenas pelo poder de iniciativa, mas também pela impossibilidade prática do Poder Legislativo realizar modificações nas propostas orçamentárias em razão de previsão constitucional expressa vigente à época. O Parlamento também não participava da definição do orçamento das entidades da administração indireta que eram fixados através de propostas separadas por entidade e aprovados diretamente pelo Poder Executivo, esta situação além proporcionar uma visão parcial durante a elaboração, também dificultava o acompanhamento da execução e da fiscalização.

Neste mesmo período, entra em vigor da Lei nº 4.320 de 1964 que definiu procedimentos para uniformização do planejamento e do orçamento público de todas as esferas do governo, abrangendo a administração direta e indireta, aperfeiçoando a técnica orçamentária e unificando o orçamento em uma única peça contenda tanto as receitas como as despesas. Esta lei representa um marco histórico, suas atualizações e seus desdobramentos deram início padronização e sistematização da contabilidade pública ao longo dos anos, essa sistemática atualmente é revisada a cada ano a fim de garantir que as inovações trazidas possibilitem efetivamente a consolidação nacional das contas públicas e à convergência às normas internacionais aplicada ao setor público.

Greggianin et al. (2011) ao realizarem uma revisão histórica do funcionamento da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, indicam que em 1985 iniciou-se um significativo processo de redefinição das relações institucionais entre o

Tesouro Nacional, o Banco Central e o Banco do Brasil, que ampliaram a abrangência do orçamento da administração federal e possibilitaram a correção de distorções; anteriormente parcelas significativas das despesas federais não eram incluídas no orçamento federal, tais como os encargos com a dívida, os gastos com subsídios e as despesas com grande parte das operações de crédito sob a responsabilidade do Tesouro. Esta situação incentivava a irresponsabilidade dos administradores públicos e resultava em inadequações, pois o orçamento apresentado não expressava a realidade dos gastos, proporcionava ao Poder Executivo amplo acesso aos recursos e irrestrita possibilidade de ação, o Congresso Nacional permanecia às margens do processo decisório.

A partir da Constituição Federal de 1988, retoma-se a efetividade da divisão dos poderes do Estado, o Congresso Nacional readquire suas prerrogativas e competências que possibilitaram gradualmente o retorno da participação na definição e fiscalização da execução orçamento público, a prerrogativa de apresentação de emendas à lei orçamentária e aos créditos adicionais é restabelecida com limitações como a proibição de emendas que criem ou aumentem despesa em projetos de iniciativa privativa de cada poder e a exigência de se indicar quais as fontes de recursos para o atendimento de emendas ao orçamento. A nova Constituição alterou pontos expressivos na relação entre os poderes Executivo e Legislativo, no ciclo orçamentário, destacam-se a restauração de prerrogativas do Poder Legislativo, a implantação da sistemática de planejamento ao orçamento e a introdução de mecanismos de fiscalização e de controle.

A restauração das prerrogativas do Poder Legislativo ocorreu através da retomada da participação ativa na discussão do projeto e no trâmite de aprovação, atividade esta que durante o regime militar ocorria apenas por mera formalidade de ratificação, sem que o Congresso Nacional tivesse efetivamente capacidade de influir. A expressa permissão à oposição de vetos parciais sobre as leis relativas ao orçamento público anunciou a significância das mudanças, possibilitando para além da análise da proposta inicial, também a análise das rejeições apontadas pelo Presidente da República ao considerar determinado ponto da emenda feita pelo Legislativo, em todo ou parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público. Foram estabelecidos limites à atuação do Legislativo para modificar a proposta inicialmente encaminhada pelo Executivo, cabendo aos parlamentares com a sanção do Presidente da República dispor sobre o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual, as operações de crédito e a dívida pública, as possibilidades de alterações na estimativa de receita ficaram restritas aos casos de erros e omissões, sendo mantido ao Poder Executivo a prerrogativa de enviar mensagens modificativas.

A introdução da sistemática do planejamento orçamentário materializou-se com a edição do Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998 o qual atribuiu caráter normativo ao Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual em âmbito nacional, regional e setorial, a essa característica se soma a exigência de compatibilidade e integração entre eles.

A consolidação do princípio da unidade orçamentária aperfeiçoou a sistemática estabelecida, transformando em exigência que a lei orçamentária anual contemplasse os orçamentos de todos os poderes, fundos, órgãos, entidades e programas de investimentos das empresas estatais, inclusive as entidades da administração indireta que anteriormente possuíam orçamentos separados do restante, igualmente a exigência de que a proposta orçamentária seja acompanhada de informações sobre os efeitos das isenções e outros benefícios tributários sobre a receita e despesa da União e a obrigatoriedade de que as leis de diretrizes orçamentárias fixem a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A nova sistemática orçamentária implantada pela Constituição Federal de 1988 buscou trazer organização e transparência ao processo, neste sentido foi criada a figura de uma Comissão Mista Permanente tratar especificamente da tramitação do processo de apreciação dos projetos de lei relativos ao Plano Plurianual, às Diretrizes Orçamentárias, ao Orçamento Anual e aos Créditos Adicionais. A redefinição e ampliação das competências do Tribunal de Contas da União e a exigência da publicação do demonstrativo da execução orçamentária até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, representaram importantes avanços na transparência e obrigatoriedade de prestação das contas públicas no novo contexto constitucional.

A prestação de contas pelo presidente da República materializa o sistema de freios e contrapesos que caracteriza a divisão de poderes em regimes democráticos, a tarefa de fiscalização e controle é exercida pelo Congresso Nacional auxiliado pelo Tribunal de Contas da União - TCU, a quem compete constitucionalmente elaborar parecer prévio sobre as contas do governo, assim como o assessoramento institucional disponível nas casas legislativas. O parecer da Comissão Mista Permanente sobre as contas do governo baseia-se no material enviado pelo TCU, que constitui em uma coletânea de documentos e relatórios com informações e análises sobre o desempenho da economia brasileira, a evolução das receitas e despesas do exercício em exame, a ação setorial do governo federal, além da avaliação das demonstrações contábeis da União. Em razão desses aspectos o parecer sobre as contas apresentadas pelo presidente da República revela-se importante instrumento para oferecer aos

parlamentares e à sociedade uma visão integrada e abrangente da situação e do desempenho da administração pública e da execução orçamentária.

O estabelecimento de mecanismos de controle e de integração destinados a promover a interação entre os poderes, como por exemplo, a lei de diretrizes orçamentárias que faz a ligação entre os planos de médio prazo e o orçamento anual exigiu que o Executivo e o Legislativo atingissem um nível razoável de consenso durante a fase de apreciação da proposta. A fixação de prazos para proposições e recursos por parte das instituições que atuam no processo orçamentário e a exigência de autorização do Legislativo para a realização de modificações nos planos e orçamentos, promoveram a necessidade de negociação e cooperação entre eles.

3.1.1 O papel da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.

No primeiro biênio da vigência da nova Constituição, o Poder Legislativo coexistiu com certa dúvida sobre como exercer as amplas prerrogativas recuperadas após um longo período de inércia legislativa em matéria orçamentária, esta situação impediu o aperfeiçoamento das práticas entre as instituições e resultou em inadequação das normas regimentais vigentes, como não havia necessidade de aprofundamento da discussão ou da negociação para definição do orçamento anteriormente, a estrutura de apoio técnico e de assessoramento especializado se manteve limitada, implicando em uma defasagem da experiência necessária para o tratamento do processo orçamentário ante as inovações constitucionais trazidas.

No período entre 1988 a 1990, o Regimento Comum do Congresso Nacional não havia sido ajustado à nova Constituição, o processo de análise da apreciação da PLOA e da LDO recebeu apenas orientações precárias indicadas pela sua presidência, na fase de aprovação o presidente do Congresso Nacional auferiu suas indicações por meio de discurso em sessão conjunta e promoveu a aprovação baseado na premissa de que não houve objeções durante a sessão do Plenário, ou seja, a proposta e suas inexpressivas alterações neste período não foram votadas e aprovadas, mas apenas acatadas.

Em 1991, por meio de Resolução do Congresso Nacional sobre as tratativas em matéria orçamentária, a Comissão Mista Permanente criada pela nova Constituição passou a ser denominada Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMPOF,

usualmente conhecida pelo nome reduzido Comissão Mista de Orçamento - CMO¹⁶, órgão legislativo do Congresso Nacional, composta por deputados e senadores, com a atribuição de examinar e emitir parecer sobre a proposta orçamentária, além de exercer acompanhamento da execução do orçamento, ampliando desta forma a fiscalização da execução financeira e dos agentes públicos envolvidos.

Esta resolução iniciou um ciclo de mudanças e instituiu uma ação visível no sentido de melhorar o Regimento Comum entre a Câmara de Deputados e o Senado, o projeto que deu origem a ela foi votado e aprovado em 1991, a demora de três anos para realização de ajustes e alinhamento com as mudanças constitucionais encontrou reforço no interesse de atores que até então dominavam a antiga Comissão Mista Permanente e vislumbravam manter esta posição na nova configuração, em contrapartida aqueles que não compartilhavam deste arranjo discordavam da manutenção e concentração do poder decisório sobre matérias orçamentárias nas mãos dos mesmos membros e passaram então a pressionar no sentido de redefinir a atuação institucional e democratizar as decisões.

A atualização do regimento comum não impediu em um primeiro momento a manutenção de parte significativa das normas e procedimentos típicos do período anterior, ocasionando dificuldades no cumprimento das atribuições desenvolvidas, a primeira proposta de plano plurianual referente ao período de 1991–1995 foi encaminhada à sanção presidencial com a apresentação de poucas emendas, quase inexpressivas em relação à proposta de programas e prioridades apresentadas pelo Executivo. No processo de aprovação das leis orçamentárias anuais dos anos 1990, 1991 e 1992, o Legislativo dependeu de servidores técnicos do Ministério do Planejamento e Orçamento para apoiar os trabalhos dos relatores, incluindo a execução de procedimentos básicos na tramitação, como a sistematização e integração das emendas para análise e a instrução das peças para aprovação da versão final.

No ano de 1992, em meio a um intenso debate político ocasionado pela atuação ativa do Congresso em temas como a antecipação do plebiscito sobre a forma e o sistema de governo, e a aprovação da abertura do processo de impeachment do então Presidente Fernando Collor de Mello, iniciou-se também um processo de reorganização interna no Legislativo com o objetivo de melhorar a fundamentação das alocações orçamentárias, o detalhamento das informações principais e complementares, e por consequência o próprio processo de apreciação da proposta anual. Os parlamentares pressionavam para a elaboração de normas estáveis de

¹⁶ Em razão de a Comissão ser usualmente conhecida com nome reduzido Comissão Mista de Orçamento – CMO, esta será a sigla utilizada ao longo do texto.

organização e funcionamento da CMO, contendo critérios para as relatorias na apreciação das leis do ciclo orçamentário, o objetivo principal era garantir a participação efetiva das decisões governamentais.

Dentre estas ações destaca-se a ampla mobilização das lideranças de ambas as Casas do Congresso Nacional para assegurar a observância dos princípios da proporcionalidade partidária e da representação das minorias no funcionamento da Comissão, também a seleção dos relatores das primeiras LDOs elaboradas, fazendo com que sua escolha incidisse sobre parlamentares que participaram na Assembleia Constituinte. A demanda resultou em um conjunto de alterações que levaram a instituição de normas básicas de funcionamento da Comissão através da aprovação de um novo Regulamento Interno e o aprimoramento no ano 1993 da Resolução do Congresso Nacional nº 1 de 1991, instituindo as emendas de comissão, limitando o número de emendas individuais dos parlamentares e reduzindo o número de membros.

O aperfeiçoamento das normas internas do Legislativo estabeleceu a estrutura, a composição e o funcionamento da CMO, acabaram por definir também a própria ação dos parlamentares ao estabelecer a forma de tramitação, as etapas, os métodos e os prazos de apreciação dos projetos sobre matéria orçamentária. Neste período foram conduzidos estudos específicos para a interpretação dos dispositivos constitucionais que fixaram limites ao poder de emenda do Congresso na lei orçamentária anual, permitindo sistematizar os procedimentos de apresentação de emendas e organizá-las de acordo com suas diversas espécies, tal como as alterações textuais, de revisão da receita e fixação de despesa, também por tipo de autoria individual e coletiva.

O rearranjo decorrente da determinação de regras para a escolha, alternância e funcionamento das relatorias, assim como da duração dos mandatos na CMO e a definição de normas regimentais básicas, proporcionaram o desenvolvimento de áreas de suporte e implantação de sistema de apoio ao processamento de emendas às leis orçamentárias anuais, viabilizando a sistematização interna para a elaboração da peça orçamentária do exercício de 1993 em diante, interrompendo a dependência técnica-operacional com as estruturas do Poder Executivo.

No mesmo período o desequilíbrio econômico ocasionado pelo aumento generalizado de preços agravava as dificuldades operacionais para apreciação e aprovação do orçamento anual, era necessário realizar contínuos ajustes na lei orçamentária decorrentes da variação dos altos índices de inflação. A proposta inicial apresentada pelo Executivo era

subestimada, o que dificultava que a lei orçamentária atingisse um cenário realista, em 1989 os preços ao consumidor subiram mais de 1.700% e em 1993 alcançou 2.500%. Os preços se encontravam fora do controle, aparentemente havia um acordo entre o Executivo e o Legislativo para que as hipóteses de inflação trazidas na proposta orçamentária seriam mantidas no parecer final do projeto de lei, porque qualquer mudança, de um lado, realimentaria expectativas contrárias à política monetária do governo e, de outro, abriria uma margem inexistente para o Congresso preencher com suas emendas.

A regra estabelecida nas LDOs da época era orçar a preços de abril ou maio do ano anterior ao exercício a que se referia o orçamento, os recursos para o atendimento de emendas parlamentares ou eram identificados pelo Executivo ou supridos pela realização da reestimativa de um ou de poucos itens da receita, atribuída a reestimativa a erro ou a alteração da legislação tributária ocorrida depois que o projeto de lei havia sido encaminhado ao Congresso. Essa regra exacerbava as distorções que ocorreriam durante a execução, as dotações desmanchavam-se com o passar do tempo, quanto mais cedo fosse executada a despesa menor seria a depreciação do valor disponível. Os restos a pagar eram praticamente anulados ao final de cada exercício, o descompasso inflacionário acabava por anular todo o esforço de planejamento prévio feito pelo Poder Executivo, reorganizando as prioridades conforme decisões tomadas no Congresso.

Constantemente ocorriam excessos de arrecadação, o que criava fontes para abertura de créditos adicionais, a disputa entre os diversos grupos de interesse pela distribuição dos recursos orçamentários transferiu-se para a fase da execução do orçamento, as sucessivas LDOs anteriores previam a atualização monetária para o caso da execução antecipada para a compatibilização de valores do PPA com os orçamentos anuais, um dos problemas alimentados pela inflação era a impossibilidade de tornar o orçamento uma peça que retratasse de forma realista a política fiscal do governo e permitisse seu acompanhamento pelo Congresso, as inúmeras tentativas e formas de indexação do orçamento não prosperaram em razão das diversas dificuldades de colocá-las em prática.

A recorrência do envio de emendas pelo Executivo ao Congresso Nacional inviabilizava a garantia e manutenção dos valores das receitas e das despesas previstas na elaboração, durante a execução dos orçamentos ocorriam diversas retificações que interferiam tanto na celeridade quanto na eficiência do processo de apreciação da proposta e tornavam incertos os resultados da fiscalização e controle da execução anual. O controle da inflação possibilitou ao orçamento desempenhar seu papel como instrumento de planejamento público

e devolver ao montante aprovado para alocação orçamentária o caráter de limite para fixação de despesas.

O ano de 1995 dividiu o cenário que se apresentava até então, passado o longo período inflacionário no Brasil e as incertezas decorrentes das mudanças frequentes das projeções, abre-se a possibilidade do aperfeiçoamento dos instrumentos de planejamento orçamentário, ampliando a probabilidade de elaboração de estimativas de receitas e despesas de forma mais realista, neste sentido o orçamento anual torna-se um intento comum entre o Executivo e o Legislativo cujo objetivo passa a ser deprender maior credibilidade ao processo de tomada de decisão orçamentária. Esta situação promove a necessidade de modernização ocasionando uma nova e profunda reformulação do funcionamento da CMO, efetivada por meio da Resolução do Congresso Nacional - RCN nº 2 de 1995, possibilitando ao Poder Legislativo reaver a prerrogativa de reavaliar as estimativas das receitas inscritas na proposta orçamentária inicial através da correção de erro ou omissão, esse entendimento foi reforçado posteriormente na aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, que dentre importantes dispositivos estabelece também a faculdade do Legislativo em promover reestimativas, desde que fundamentadas na correção de erros e omissões de ordem técnica ou legal.

A reavaliação da estimativa da receita orçamentária pelo Congresso Nacional tornou-se aspecto importante de grande interesse e disputa intensa pelos parlamentares na tramitação da proposta, no entanto encontrou limite na complexidade da sua formalização que fundamentalmente precisa considerar as diversas variáveis econômicas, a extensa normatização das receitas públicas e no fornecimento de análises, projeções e informações complementares que dependem necessariamente do envio pelo Poder Executivo.

As condições políticas a partir de 1995 com o Governo FHC giravam em torno da política de estabilidade financeira do Brasil, no campo orçamentário incluía a disciplina partidária e a redução de tensões e conflitos entre participantes do processo orçamentário, mediante exigências de maior transparência e definição de critérios e participação nas decisões. A pouca transparência nos procedimentos relativos à tramitação do orçamento, especialmente nos primeiros anos da Constituição de 1988 mantinha no Congresso Nacional um clima de desconfiança e conflito, entre os problemas que perduravam destacavam-se a falta de isonomia na distribuição de recursos entre as emendas individuais e a demanda reprimida dos estados (governadores) pela maior participação no orçamento da União, essas situações de impasse provocavam atrasos na apreciação do projeto da lei orçamentária. Além dessas, outras falhas identificadas em 1993 pela Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI conhecida como “CPI dos

anões do orçamento” que investigou 37 (trinta e sete) parlamentares por envolvimento em esquemas de fraudes os trabalhos da CMO, continuavam exigindo resposta e melhoria no processo de apreciação da proposta orçamentária. Neste sentido, a referida CPI recomendou o fim das subvenções sociais (transferências destinadas a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa) e das emendas individuais, a limitação do poder dos relatores e a adoção de uma série de mecanismos de transparência na elaboração e execução do orçamento.

No período de 1995 a 1998 importantes aperfeiçoamentos foram introduzidos no conjunto de normas do processo orçamentário no âmbito do Congresso Nacional, o grande desafio da participação ativa do Legislativo no orçamento foi justamente a definição de uma disciplina interna capaz de conciliar as demandas e interesses com os limites financeiros de cada exercício fiscal proposto pelo Executivo. A edição da Resolução do Congresso Nacional nº 2 em 1995 consolidou os avanços anteriores e proporcionou importantes inovações na composição e nos cargos da CMO, aperfeiçoando a aplicação do princípio da alternância entre a Câmara de Deputados e o Senado, e estabelecendo a participação de partidos com representação significativa na escolha da presidência e das principais relatorias.

A partir desta resolução, foi extinta a regra que perdurou por longo período proibindo os parlamentares de permanecerem como integrantes da CMO por mais de um ano, esta regra era fundada no argumento de democratizar oportunidades, porém dificultava ao Poder Legislativo que desenvolvesse maior competência em matéria orçamentária, pois impedia a especialização e o acúmulo da memória dos atos e fatos.

O parecer preliminar se consolidou como peça fundamental na apreciação e organização da votação do orçamento, cujos méritos são orientar no sentido do estrito cumprimento das normas constitucionais, legais e regimentais, definir regras claras para a organização dos trabalhos de apreciação do projeto e limitar prerrogativas dos relatores, os documentos passaram a disciplinar e quantificar as dotações da proposta que poderiam ser canceladas, consolidando a ideia de limitar a ação dos relatores setoriais ao cancelamento dos investimentos, ficando o relator-geral encarregado dos cancelamentos do custeio.

Ao prever a apreciação na CMO dos parâmetros e principais variáveis fiscais para definição da estrutura do orçamento inclusive a receita, alterou-se a perspectiva da ação legislativa, enquanto as emendas representam um instrumento de alteração da peça orçamentária, o parecer preliminar colocava à disposição da CMO uma ferramenta muito mais

abrangente e de extrema relevância por possibilitar efetuar os remanejamentos da receita e os acertos entre os grandes agregados da despesa.

A Resolução do Congresso Nacional nº 2, elevou a transparência dos procedimentos orçamentários ao prever a obrigatoriedade de os relatórios conterem demonstrativos completos das alterações promovidas, apresentando para cada programação de trabalho e dotação orçamentária, o valor inicial contido na proposta, os acréscimos e cancelamentos aprovados e o valor final. As audiências públicas em fase anterior à apreciação dos projetos de lei relativos ao PPA, LDO e LOA, visaram possibilitar a discussão e o aprofundamento das questões mais relevantes levantadas pelo exame dos projetos de lei com ministros, governadores e outras participantes e interessados do setor público e privado. Foram definidos os tipos básicos de emendas, individuais e coletivas essas últimas divididas em emendas de comissão e de bancada estadual, conferindo-se prioridade e maior relevância a tais proposições, as emendas de relator, antes utilizadas para descaracterizar a autoria de determinadas proposições, foram limitadas às situações de comprovado erro ou omissão de ordem técnica e legal.

A partir do ano 2000 o processo orçamentário passa a ter novos limites de contorno modificados em das inovações trazidas pelo início da vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, essas alterações transformam significativamente o funcionamento, a composição e as atribuições da CMO.

3.1.2 O regime de responsabilidade fiscal e a evolução do processo orçamentário a partir do ano 2000

A conjuntura interna brasileira no ano 1999 encontrava-se afetada pelos efeitos de crises internacionais, apesar da implantação do Plano Real ter sido bem-sucedida no controle da inflação, as implicações do “Efeito Tequila” no México (1994), a crise dos Tigres Asiáticos (1997) e a Moratória Russa (1998), trouxeram a preocupação da melhoria do controle fiscal e o orçamentário, situação que levou o Poder Executivo a elaborar o projeto de lei complementar. Após a aprovação na Câmara dos Deputados, o projeto foi convertido na edição da Lei Complementar nº 101 em maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF. Há também neste mesmo ano a adoção de novo modelo orçamentário, com a aprovação do PPA 2000/2003 e da LOA de 2000, organizados em programas e ações orçamentárias, revogando-

se a antiga classificação funcional-programática; os programas de governo passam a ser considerados um centro de planejamento, gestão, custo e avaliação das ações governamentais, o governo federal realizou um inventário geral e procedeu à reorganização de todas as ações do governo.

A busca pelo equilíbrio fiscal e o controle do endividamento público não partem do zero, a LRF adota e reforça as ferramentas disponíveis na administração pública para planejamento, orçamento e programação orçamentária e financeira: PPA, LDO, LOA e decretos de programação orçamentária e financeira. Criaram-se requisitos e controles destinados às principais variáveis da gestão fiscal: receita, despesa, resultado, dívida, operações de crédito e restos a pagar.

Os dispositivos voltados ao controle de proposições relativas à renúncia de receitas e geração de despesas tiveram atenção especial nas discussões da LRF, havia anteriormente uma prática na aprovação do gasto público que consistia na inclusão de dispositivo nas considerações finais dos respectivos projetos de lei, determinando que os recursos necessários ao seu atendimento resultassem de futuros orçamentos da União, até então não havia exigência de estimativa do valor, menos ainda a verificação da existência concreta dos recursos orçamentários.

A LRF consagra o orçamento como um elo necessário entre o planejamento fiscal e a materialização financeira das políticas públicas, introduz a noção de que as fontes devem ser identificadas antes da aprovação da legislação criadora do gasto (lei orçamentária anual) e influencia diretamente no processo decisório relativo aos grupos de despesa corrente continuada de maior destaque no orçamento: os benefícios previdenciários, os benefícios assistenciais, as despesas com pessoal e encargos sociais.

Este grupo de despesas consiste em gastos correntes com servidores, são obrigatórios e de duração continuada, o planejamento e controle desses gastos mereceram destaque na LRF; a Constituição de 1988 impôs limites em termos de percentual da receita corrente líquida para comprometimentos destas despesas, a LRF em atendimento a previsão constitucional criou um duplo controle para atos que implicam aumento de pessoal: autorização específica na LDO e comprovação da existência de dotação suficiente no orçamento até o fim do exercício financeiro para atender às projeções da despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes. No âmbito do processo orçamentário, as LDOs e LOAs aprovadas no Congresso Nacional passaram a incluir disposições adicionais com o objetivo atenderem a previsão constitucional, que entre elas prevê a criação de anexo específico na lei orçamentária para

discriminar, quantificar e prever de forma detalhada todos os aumentos de pessoal do próximo exercício, por meio da identificação específica da instituição ou órgão com a proposição de contratação autorizada e beneficiária da dotação consignada na LOA.

Outros mecanismos de controle dos gastos com pessoal foram instituídos nas LDOs a partir da LRF, tais como: irretroatividade das leis que aumentem gastos com pessoal e definição da data limite em 31 de agosto de cada ano para início de tramitação das proposições, como condição para que as respectivas dotações possam constar da proposta orçamentária do exercício seguinte.

A melhoria de mecanismos de planejamento e previsibilidade das despesas correntes obrigatórias não se repete no que refere às despesas discricionárias de custeio e investimento, ambos fortemente afetados pelo contingenciamento na fase de execução, especialmente as dotações decorrentes de emendas parlamentares aprovadas. O objetivo técnico da aprovação de orçamentos realistas vai se dissipando na medida em que o Poder Executivo percebe a conveniência da aprovação do orçamento com valores avolumados dos itens discricionários; a autorização de dotações transformou-se em uma formalidade que cria apenas expectativa e não garante obrigatoriedade, durante a execução o Executivo decide de fato as prioridades que serão materialmente atendidas.

O mecanismo de contingenciamento da execução orçamentária e financeira é uma prática que antecede até mesmo a Constituição Federal de 1988, a utilização deste mecanismo foi questionada com frequência no Congresso, através da Lei de Responsabilidade Fiscal se confirmou sua legalidade com status de norma complementar, no entanto impôs um limite nem sempre aceito e observado, os contingenciamentos devem se limitar ao necessário para o alcance das metas fiscais fixadas e segundo critérios a serem fixados nas LDOs. No entanto o Poder Executivo não estipulava limites e o Congresso não conseguia aprovar a fixação de quaisquer critérios nas LDOs que reduzissem a margem de discricionariedade na execução dos orçamentos.

Simultaneamente a esta situação, foram sendo criados mecanismos de proteção para execução dos investimentos de iniciativa exclusiva do Executivo como, por exemplo, o Decreto nº 3.746, de 6/2/2001 que criou programas e ações estratégicas, estabelecendo limites distintos e menores de contingenciamento em relação às demais programações, esses programas e ações passaram a se sujeitar ao controle centralizado da gestão do fluxo de recursos. As discussões em torno da necessidade de aumento da capacidade de investimento do orçamento da União, antes aliada à política de privatizações e das parcerias público-privadas do governo

anterior, mudam de rumo com o início do Governo Lula a partir do ano 2003, cuja gestão em matéria orçamentária foi marcada pela defesa da participação direta do Estado na promoção do investimento público, passando a aumentar o montante destinado ao Plano Piloto de Investimentos (PPI) por meio da redução do superávit primário, os pareceres preliminares começaram a estabelecer restrições ao cancelamento de tais dotações pelos relatores da CMO.

Em 2007, o governo federal lança o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que passa a englobar os principais investimentos nas áreas de logística (rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias), energia e infraestrutura social e urbana, este programa absorveu o Plano Piloto de Investimentos (PPI). Atualmente os investimentos do PAC, além de possuírem privilégios na elaboração do orçamento (redução da meta fiscal, proteção no parecer preliminar), praticamente não se sujeitam a contingenciamentos. Além disso, os textos das leis orçamentárias desde 2007 têm permitido ao Executivo amplos remanejamentos dessas programações, com isso, o Poder Legislativo fica praticamente distante das decisões relativas aos grandes projetos de investimentos no âmbito do orçamento da União.

Novas resoluções do Congresso Nacional em 2001 e 2006, em consonância com as disposições trazidas pela LRF, incorporaram novos avanços no processo orçamentário, as resoluções atribuíram novas competências à CMO na apreciação dos relatórios de gestão fiscal, dos relatórios de cumprimento de metas e de contingenciamento, além da análise dos avisos enviados pelo Tribunal de Contas da União acerca de obras com indícios de irregularidades. Passou-se a exigir que o parecer preliminar do projeto de lei orçamentária anual contivesse o exame da conjuntura econômica e fiscal, em atendimento à LRF, incluindo a avaliação da receita. A resolução formalizou o entendimento, já consensual, de concentrar no relator-geral as análises da reserva de contingência e do texto da lei orçamentária.

O número de emendas de bancada estadual foi aumentado e o número de emendas de bancada regional reduzido, as sete subcomissões foram substituídas por dez áreas temáticas e fixados os conteúdos mínimos que devem constar nos relatórios apresentados, também são institucionalizados os comitês de apoio aos relatores e definidas as áreas temáticas a cargo dos respectivos relatores setoriais: Infraestrutura; Saúde; Integração Nacional e Meio Ambiente; Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Esporte; Planejamento e Desenvolvimento Urbano; Fazenda, Desenvolvimento e Turismo; Justiça e Defesa; Poderes do Estado e Representação; Agricultura e Desenvolvimento Agrário; e Trabalho, Previdência e Assistência Social.

Os créditos extraordinários, necessários para despesas urgentes e imprevisíveis como em caso de guerra, comoção interna ou calamidade pública, passam a tramitar na CMO, com rito específico regulado por resolução própria do Congresso Nacional por possuírem eficácia imediata e ocasionarem situações de irreversibilidade, por outro lado à aprovação de emenda de inclusão ou acréscimo dos créditos orçamentários foi limitada, admitindo-se apenas emenda de cancelamento, parcial ou total. De outro ponto, os excessos do Executivo na edição de medidas provisórias referente liberação de crédito foram contidos pelo Supremo Tribunal Federal, a corte entendeu que os quesitos para caracterizar despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, deveriam ser observadas de forma estrita nos créditos extraordinários.

As resoluções do Congresso Nacional procuraram solucionar problemas e conflitos identificados no processo orçamentário, no entanto, à medida que algumas deficiências foram sendo solucionadas, outras surgiram, persistiam queixas quanto ao excesso de atribuições do relator-geral, o desvirtuamento do papel das emendas coletivas e a necessidade de melhorar o conteúdo das emendas individuais, o que resultou na aprovação de outra resolução no ano 2006, esclarecendo estes pontos.

A Resolução do Congresso Nacional nº 01 de 2006 revogou as disposições anteriores, ela encontra-se vigente e atualizada por alterações em 2008, 2013 e 2015, através dela foi criada a Relatoria da Receita com fundamento no princípio da segregação de funções e de poderes do relator-geral, apesar de constar em peça orçamentária única, a apreciação da proposta orçamentária passa a ocorrer em duas etapas: da receita e da despesa. A separação da aprovação legislativa da receita e da despesa teve por objetivo conter as sucessivas reavaliações de receita feitas pelo próprio relator-geral, situação de potencial conflito de interesses. No formato anterior, a estimativa integrava o parecer preliminar do relator-geral, que poderia altera-la a qualquer momento. A resolução permitiu uma única atualização da receita aprovada dez dias após a votação do último relatório setorial e apenas para o caso de revisão de parâmetros como a estimativa da inflação, do crescimento, da taxa de juros e de mudança na legislação tributária.

O relator da Receita preside um Comitê de Avaliação da Receita, sendo que a decisão depende da maioria dos votos, o que permite maior participação e transparência dos trabalhos, somente após definido o montante da receita é que a CMO aprecia no parecer preliminar a distribuição dos grandes montantes, o parecer preliminar promove o encontro das receitas, eventualmente reestimadas, com as alterações possíveis na despesa.

O parecer preliminar do relator-geral adquire abrangência ante a nova sistemática criada, identificando primeiro a chamada Reserva de Recursos composta de fontes resultantes de reestimativas das receitas, da reserva de contingência e de outros cancelamentos que eventualmente forem aprovados no próprio parecer. Dessa reserva é deduzido, o montante para atendimento de emendas individuais, das despesas obrigatórias e de outras definidas no próprio parecer, a votação do parecer preliminar, portanto, fixa a matriz orçamentária de alocação de recursos, antes de sua distribuição para os relatores setoriais. O parecer é o instrumento ideal para se realizarem as mudanças do orçamento, porque permite remanejamento entre grandes agregados (áreas de governo, órgãos, unidades, e assim por diante), também é nele que se fixam parâmetros e limites de atuação dos relatores. Aprovado o parecer preliminar, abre-se prazo para a apresentação das emendas à despesa, individuais e coletivas.

A resolução proíbe as emendas coletivas de caráter genérico, de modo a dar prioridade aos projetos de grande vulto e estruturantes, anteriormente identificava-se a utilização crescente de emendas coletivas estaduais como forma de ampliação dos limites impostos às emendas individuais. No crédito genérico, a especificação é diferida e direcionada para o momento da realização do convênio. O tema não é consensual e propiciou uma série de debates, nos anos seguintes à edição da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2006, o Comitê de Admissibilidade de Emendas teve um papel importante, ao propor à CMO diretrizes e orientações que permitiram integrar as lacunas da resolução ao conjunto de normas de admissibilidade de emendas.

As normas de admissibilidade já contemplavam as emendas de apropriação e de cancelamento, a inovação era a emenda de remanejamento (de bancada ou de comissão), os acréscimos propostos somente poderiam ser atendidos com a anulação das dotações indicadas na própria emenda, forçando as escolhas e definição de prioridades, premissa inscrita em interpretação restritiva da Constituição Federal de 1988 que exige indicação das fontes para acolhimento de emenda na CMO.

A transparência do processo também foi beneficiada através da ampliação das audiências públicas realizadas que passaram a incorporar a realização de eventos conjuntos com as comissões temáticas e as audiências regionais, possibilitando o acolhimento de sugestões nas diversas regiões do país. Na Resolução- CN nº 1 de 2006 a CMO assume a posição de coordenadora da audiência pública semestral com o Bacen, na reunião conjunta com as demais comissões temáticas previstas na LRF. Essa reunião é destinada a avaliar o cumprimento dos

objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial, evidenciando o impacto e o custo fiscal das operações do Banco Central. A audiência semestral com o Bacen e as reuniões de avaliação do cumprimento de metas fiscais se tornam importantes meios para o Congresso Nacional por meio da CMO aprofundar o debate acerca do relacionamento Tesouro-Bacen e da dinâmica das finanças públicas.

O número de membros da CMO foi reduzido de 84 (oitenta e quatro) integrantes para 40 (quarenta), sendo 10 (dez) senadores e 30 (trinta) deputados, os quais são renovados anualmente. Esta medida atendeu a reivindicação dos parlamentares com o propósito de evitar a perpetuação dos mesmos integrantes na CMO e o acúmulo de poderes decorrentes do fato de exercerem relatorias de forma contínua por longos períodos. Em contraponto, a renovação anual dificulta a continuidade da formação de membros especializados na matéria orçamentária, que possui natureza e rito complexos, com tratativa ímpar no âmbito legislativo.

Através da resolução foram propostas também soluções às críticas feitas à emenda individual, na medida em que esta depende unicamente da vontade do parlamentar e do respeito limite individual o que afasta a aplicação de critérios e o debate público. Além de sua liberação servir de instrumento de barganha por parte do Executivo, as emendas individuais provocam desequilíbrio eleitoral na disputa política, os parlamentares que mais liberam verbas têm maiores chances de se reelegerem, afastando os concorrentes e a igualdade de oportunidades.

As comissões temáticas ficaram responsáveis em indicar para a CMO a programação prioritária passível de ser objeto de emendas individuais, as quais necessariamente deverão se relacionar com a implantação de políticas públicas. A apresentação de emendas individuais ficou limitada à programação definida pelo parecer preliminar e as comissões passaram a apresentar emendas genéricas voltadas às transferências voluntárias, desde que indicados os critérios e fórmulas de aplicação dos recursos, que devem ser em função da população beneficiada pela respectiva política pública de interesse nacional.

Outra preocupação expressa na resolução vigente diz respeito à apresentação de emendas que beneficiam entidades privadas, aspecto considerado crítico desde a CPI do Orçamento, neste sentido deverão ser observadas as disposições contidas na lei de diretrizes orçamentárias, explicitadas as metas e sua compatibilidade com o valor da emenda, além de identificada a entidade beneficiada, endereço e nome dos sócios e responsáveis pela direção. Apesar dos esforços de normatização de limites e critérios na aprovação das emendas individuais e de valorização das emendas coletivas, a experiência mostra uma tendência

contrária. O valor destinado às emendas individuais cresceu consideravelmente, passando de R\$ 2,5 milhões por parlamentar no orçamento de 2004 para R\$ 13 milhões em 2011. Por outro lado, as emendas coletivas, além de perderem valor relativo, praticamente não são executadas.

O aumento do valor aprovado para as emendas individuais foi acompanhado da perda de importância das emendas coletivas, apesar de serem consideradas prioritárias, as emendas de bancada, por exemplo, que eram movidas especialmente pelo interesse de governadores em projetos estruturantes de caráter estadual, foram em parte transferidas para o PAC, com estes recursos garantidos na proposta, deixou de existir a razão a apresentação de emenda. Os projetos não alçados ao PAC, por outro lado, mesmo incluídos no orçamento, tinham chances cada vez menores de execução. As emendas incluídas no orçamento, especialmente as coletivas aproximam-se mais de uma falsa margem para absorver contingenciamentos do que a afirmação de quaisquer políticas públicas. O valor elevado das emendas individuais e a necessidade de sucessivos contingenciamentos e adiamentos das emendas coletivas levaram à crise política dos restos a pagar em 2011, no início do Governo Dilma.

Este cenário de baixa execução das emendas individuais levou o Congresso Nacional em 2013 a propor alteração através da Emenda Constitucional nº 86 de 2015 para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária oriunda das emendas individuais. Em contrapartida o Executivo promove as Emendas Constitucionais nº 93 de 2016 que trata da prorrogação e a desvinculação de receitas da União e estabelece a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios, e da Emenda nº 95 de 2016 que institui o Novo Regime Fiscal, tema do próximo subtítulo.

3.1.3 Orçamento Impositivo, a desvinculação de receitas e o novo regime fiscal.

Os estudos técnicos conjuntos N° 1/2015 e N° 11/2017 da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal e da Câmara de Deputados, apresentaram importantes esclarecimentos a respeito do regime impositivo das emendas individuais, da análise de impacto do novo regime fiscal e a compatibilidade das proposições legislativas, neste sentido estes estudos foram adotados como referência para desenvolvimento deste subtítulo.

A insatisfação dos parlamentares devido aos baixos níveis de execução orçamentária e financeira das emendas individuais resultou na tramitação e aprovação da Emenda Constitucional nº 86 de 2015, que inseriu novas disposições na Constituição Federal sobre a obrigatoriedade de execução das programações orçamentárias originadas de emendas individuais. Estas regras de obrigatoriedade foram denominadas de orçamento impositivo e abrangem apenas às emendas individuais, originaram-se do impasse entre a exigência de execução orçamentária das proposições feitas pelo Legislativo e da resistência Executivo contra a proposta que ampliava a garantia de execução para toda a lei orçamentária.

O Congresso Nacional, diante dos reduzidos níveis de execução das emendas individuais em relação ao conjunto das programações constantes do orçamento, verificou que tornar obrigatório ao menos a execução das emendas individuais seria a forma de aumentar a participação do Legislativo na definição de políticas públicas, bem como atenderia às demandas da base de origem dos parlamentares. No entanto pairava a incerteza se esse instrumento de ação do Legislativo poderia se configurar em privilégio em relação às demais programações constantes na proposta.

Do ponto de vista do Legislativo diante da necessidade de estabelecer prioridades de execução, a escolha pelas emendas individuais como objeto do orçamento impositivo em detrimento às coletivas, pode ser explicada pela importância política e eficácia que as iniciativas individuais têm na identificação e atendimento das demandas locais: a proximidade do parlamentar com o eleitor permite uma definição mais precisa e apurada das necessidades locais, bem como a reeleição do próprio parlamentar.

Neste aspecto, as emendas coletivas perderam importância ao longo do tempo, pois não é possível relacionar tão diretamente os parlamentares que deram origem elas. As principais emendas relacionadas a obras estruturantes de grande vulto foram absorvidas gradativamente pelas programações do PAC.

O orçamento impositivo traz a ideia de que a execução da lei orçamentária, no que tange às programações incluídas ou acrescidas por meio de emenda individual, é obrigatória e não apenas facultativa, a execução orçamentária torna-se um dever do gestor, exceto em situações de impedimentos técnicos ou legais onde esse dever é afastado.

A aprovação do orçamento impositivo surge em um momento de debate doutrinário entre duas correntes de pensamento: a primeira, mais antiga, alia-se à cultura e à prática da administração pública, ao considerar que os orçamentos públicos têm caráter

meramente autorizativo. Esse entendimento garante ao Executivo grande margem de manobra e flexibilidade na execução, possibilitando a eleição das programações a serem executadas.

O modelo autorizativo, do ponto de vista das relações entre Executivo e Legislativo, permitiu uso da execução orçamentária como instrumento de negociação e troca de apoio político, meio conhecido de disciplina e apoio parlamentar (Figueiredo, 2008). Isso ocorre porque a iniciativa de executar os orçamentos fica a critério exclusivo do Executivo, fato que permite condicionar o início dos procedimentos necessários para execução à existência de prévios acordos políticos. De outro lado, usufruindo também de apoio doutrinário, há os que defendem que o orçamento público se origina no pressuposto da obrigatoriedade, incorrendo na obrigação da execução plena.

A maneira como foi estabelecida a obrigatoriedade das emendas individuais eventualmente pode levar ao entendimento de que as demais disposições das programações orçamentárias teriam caráter apenas autorizativo, essa interpretação ao invés de evidenciar o papel da lei orçamentária na definição de todo o conjunto de iniciativas e investimentos públicos, pode distorcer a discricionariedade na execução, como se todo o restante fosse apenas autorizativo. O empenho do Legislativo para alteração do texto constitucional poderia ter sido substituído por alterações específicas nos textos das LDOs como ocorreu em 2014 e 2015, também poderiam atualizar leis complementares sobre finanças públicas, apenas para tornar evidente a vinculação contida nas leis orçamentárias. A introdução do novo modelo por meio das LDOs, renovadas a cada ano, permitiria aperfeiçoamentos constantes, até a consolidação dos conceitos e procedimento a ponto de serem inseridos de forma permanente posteriormente na Constituição.

A garantia da execução orçamentária através da Emenda Constitucional Nº86/2015 somente alcança as chamadas despesas discricionárias, isso porque a execução das despesas vinculadas já se encontra assegurada pela legislação, as despesas obrigatórias propriamente ditas são necessariamente incluídas na LOA e têm natureza distinta das despesas atinentes às programações das emendas impositivas.

As emendas impositivas por sua vez, somente serão reconhecidas a partir do momento em que forem incluídas na LOA, ou seja, a obrigatoriedade de execução de emendas individuais, enquanto despesa discricionária depende da autorização dada na própria lei orçamentária, não se pode confundir, portanto, as programações que caracterizam despesas obrigatórias propriamente ditas com as programações incluídas por emendas impositivas, cujo regime de execução é distinto. O parecer preliminar da CMO referente a proposta de lei

orçamentária do ano 2015, delimitou o conjunto das programações sujeitas ao modelo do orçamento impositivo e direcionou a apresentação de emenda individual apenas às programações discricionárias.

A Emenda Constitucional nº 86/2015 incluiu um parâmetro financeiro com limite de 1,2 % da Receita Corrente Líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo para proposição de emendas individuais, porém determinou que a metade deste percentual fosse destinado as ações e serviços públicos de saúde. A inserção deste limite percentual objetivou evitar que em razão da aprovação do orçamento impositivo, ocorresse um aumento indiscriminado das programações aprovadas por meio delas.

Com efeito, já existia anteriormente a fixação de limites de emendas e valor por parlamentar, essas regras eram fixadas apenas no parecer preliminar da LOA, podendo inclusive ser aumentado ou diminuído por simples deliberação da CMO. Uma vez que a execução das emendas se tornou obrigatória tornou-se necessário estabelecer um teto geral para absorção das emendas individuais, entretanto ao longo do tempo o limite de 1,2 % da Receita Corrente Líquida para a proposição de emendas individuais pode se mostrar excessivo ou insuficiente, dependendo das condições econômico-fiscais do cenário brasileiro.

Considerando que as emendas individuais se encontram entre as despesas discricionárias, das quais a execução depende do cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, a Emenda Constitucional nº 86/2015 introduziu um mecanismo de harmonização entre o regime de execução do orçamento impositivo e das emendas de natureza obrigatória.

Este mecanismo consiste na possibilidade de contingenciamento proporcional, isso implica em uma redução equivalente dos valores obrigatórios conforme a variação da proporção estimada nos relatórios fiscais, ou seja, se for verificado que a estimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, o montante previsto para emendas individuais em regime impositivo também poderá ser reduzido na mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.

Desta forma aplica-se o tratamento isonômico de forma clara e objetiva corrigindo pelo critério do contingenciamento proporcional, a distorção que havia quanto à incidência dos contingenciamentos. De fato, anteriormente a vigência do orçamento impositivo, havia um contingenciamento no início do exercício em todas as emendas, individuais ou coletivas, posteriormente ao longo do ano com a evolução da arrecadação e o desenrolar dos

acordos e procedimentos prévios à contratação das despesas, o Executivo realizava a liberação dos limites orçamentários para execução.

Se por um lado o Legislativo conseguiu garantir a proposição das emendas individuais através das regras de orçamento impositivo, de outro o Executivo ainda mantém certo controle na execução, pois a liberação variará de acordo com os relatórios e análises periódicos sobre o cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias.

Na busca por maior influência no processo orçamentário, a Desvinculação de Receitas da União-DRU através da Emenda Constitucional nº 93 de 2016 que prorrogou a desvinculação de receitas da União e estabeleceu também a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios, mostrou-se como importante instrumento em favor Executivo, esta alteração terá vigência até 31/12/2023 e proporciona a livre realocação 30% das receitas obtidas com taxas e contribuições de aplicação específica, estendida aos estados e municípios.

O mecanismo de desvinculação consiste na dissociação direta de receita arrecadada por meio de impostos, taxas e multa incluídos seus acréscimos legais, além outras receitas correntes para destinação específica em órgão, fundo ou despesa. A desvinculação foi criada em 1994 como uma reserva através do Fundo Social de Emergência e fazia parte do conjunto de reformas estruturais adotadas por ocasião da implantação do Plano Real e que vigorou até 31/12/2015 com o nome de Fundo de Estabilização Fiscal (Emenda Constitucional, nº 10/1996) no âmbito do governo federal.

A partir da aprovação da Emenda Constitucional nº 93 de 2016 a novo regramento permitiu que os recursos com destinação específica poderiam ser liberados para ajudar o governo a cumprir a meta de arrecadação e despesa, ampliando o mecanismo também para os estados, Distrito Federal e municípios.

A Desvinculação de Receitas da União - DRU não foi estendida a todas as despesas, mantendo-se excetuada da desvinculação os recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde, a manutenção e desenvolvimento do ensino, as contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores, as transferências obrigatórias e voluntárias entre entes da Federação com destinação especificada em lei e os fundos instituídos pelo Poder Judiciário, pelos Tribunais de Contas, pelo Ministério Público, pelas Defensorias Públicas e pelas Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal.

O mecanismo da DRU reforça o argumento já apresentado de que ainda que o Legislativo consiga garantir a inclusão de emendas orçamentárias de caráter discricionário, há predominância por parte do Executivo em estabelecer o que será executado. De outro ponto, a alocação orçamentária com investimentos é o objeto de principal disputa, porém a maior parte dos recursos já se encontra comprometidas com obras do PAC que possuem duração plurianual e estendem-se por longos períodos de execução sendo mantidas obrigatoriamente na lei orçamentária anual de cada exercício, as margens que se abrem neste campo para novas alocações procedem apenas de correções incrementais no montante geral do orçamento e da liberação de valores referente a parcelas executadas e liquidadas das obras.

A preocupação em manter o gasto público sob controle leva o Poder Executivo a propor um novo regime fiscal com vigência a partir do ano 2017. Após a aprovação do Congresso Nacional, a proposta é convertida na Emenda Constitucional Nº 95 de 2016, o Novo Regime Fiscal-NRF impõe que as despesas primárias (obrigatórias e discricionárias) da União fiquem limitadas ao que foi gasto no ano anterior corrigido pela inflação, em 2017 o limite para despesa consistiu no montante realizado em 2016, acrescido da porcentagem fixada em 7,2% (inflação acumulada até junho/2016). A partir de 2018 até 2036, o limite de gasto do exercício será o teto do gasto do ano anterior acrescido da inflação acumulada em 12 (doze) meses encerrados em junho do ano anterior ao da vigência do orçamento.

Esta situação restringe a característica incremental para definição dos limites gerais de despesas ao estabelecer um limite máximo para o crescimento do gasto, intensificando a prerrogativa do Executivo na elaboração da proposta inicial e fomentando a discussão no Congresso Nacional e durante os trabalhos da CMO sobre as prioridades na alocação do orçamento público. Durante a validade do NRF, o Executivo e o Legislativo não poderão ampliar despesa primária acima do limite, o que vai tornar inútil o mecanismo de reestimativas artificiais de receita, salvo no caso de a despesa constante do projeto de lei orçamentária ficar abaixo do limite máximo em função das estimativas fiscais do Executivo. A inclusão de novas demandas na proposta de lei orçamentária e a aprovação de emendas estará sujeito e condicionado ao remanejamento de outras dotações. O risco de ocorrerem valores subestimados da despesa obrigatória continua, no entanto, para suplementar durante a execução a compensação ocorrerá necessariamente por meio de anulação de despesas e não mais por abertura de crédito suplementar ou especial.

O objetivo do NRF é reprimir a expansão da despesa pública que no período 2008 a 2015 cresceu anualmente em média, 6% acima da inflação¹⁷, este controle propõe também reduzir a despesa financeira em longo prazo, pois permite ao governo financiar sua dívida com uma taxa de juros menor, buscando adequar suas despesas às receitas efetivas.

O Ministério da Fazenda através do seu site sinaliza que ao garantir para os detentores de títulos públicos que os valores contratualmente estipulados nesses títulos serão honrados, permite maior confiabilidade ao Brasil e conseqüentemente proporciona menores taxas de juros na negociação de novos títulos públicos. Em síntese, indica que se as despesas primárias se mantiverem nos níveis estabelecidos e despesas com juros menores ano a ano, o déficit público diminuirá ao longo do tempo, revertendo a atual trajetória de crescimento da dívida pública. Caso contrário, se a dívida pública continuar em sua trajetória atual, o país precisará de sucessivos aumentos de tributos para equilibrar as contas públicas. Porém, o equilíbrio fiscal por meio de aumento de impostos é uma opção claramente inferior ao controle das despesas, pois sobrecarrega as empresas e famílias, reduzindo o potencial de crescimento da economia.

No entanto, a despesa pública se elevou no período para fazer face a determinações constitucionais no tocante à expansão dos direitos sociais. Quanto ao financiamento da dívida pública, a redução da taxa nominal de juros não teve nenhum impacto na redução do serviço da dívida, uma vez que o estoque da dívida se elevou consideravelmente em 2017.

Anteriormente ao NRF, os parlamentares incluíam as suas demandas na proposta orçamentária sem considerar as disponibilidades financeiras do Executivo para a fase de execução, o que ocasionava no ano seguinte durante a vigência da lei orçamentária a ocorrência do contingenciamento por parte do Poder Executivo, os gastos eram liberados conforme a disponibilidade financeira, tornando incerta a execução das alocações determinadas pelo Congresso Nacional.

Nesta situação, usualmente o ano iniciava com uma lei orçamentária não realista, que deveria ser ajustada às reais disponibilidades financeiras do governo. Para melhor ilustrar, a lei orçamentária anual de 2016 previa a execução de R\$ 256,8 bilhões em despesas discricionárias do Poder Executivo ao longo de todo o ano, após a edição do decreto de

¹⁷ Dados disponíveis para consulta em <http://www.fazenda.gov.br/novo-regime-fiscal>

contingenciamento o montante foi reduzido para R\$ 233,4 bilhões¹⁸, isto significa uma redução de R\$ 23,4 bilhões unilateralmente pelo Executivo pois não houve qualquer consulta ao Congresso Nacional.

O NRF estabelece restrição à despesa orçada, ou seja, as despesas primárias autorizadas na lei orçamentária e sujeitas ao limite de gastos não poderão exceder, nem tão pouco poderão ser feitos ao longo do exercício a abertura de crédito suplementar ou especial que aumente o montante total autorizado das despesas sujeitas ao limite. Essas duas condições impedem que o montante autorizado no orçamento seja ultrapassado, amarrando todo o processo desde a alocação na proposta orçamentária, a liberação do empenho e a liquidação do pagamento. Este mecanismo recupera o realismo orçamentário ao permitir o empenho somente das despesas para as quais há disponibilidade de fluxo de caixa para pagar, impossibilitando a ocorrência de empenho de despesa que não poderá ser pago por falta de recursos, motivo pelo qual ocorriam os contingenciamentos de gastos e acúmulo de restos a pagar. Trata-se de uma escolha política do governo.

Ponto importante a ser observado pelo eixo da relação Executivo-Legislativo no NRF trata-se do fato de que nos três primeiros anos deste, ou seja, entre 2017 e 2019 para acomodar eventuais dificuldades dos demais Poderes e órgãos em cumprir seus limites, o Poder Executivo poderá, discricionária e transitoriamente, ceder até 0,25% do seu próprio limite para compensar o excesso de despesas primárias de outros Poderes e órgãos. Dessa forma, ao início da aplicação da nova regra fiscal, abre-se a possibilidade, restrita e com prazo determinado, de o Executivo prevenir cortes desmedidos na programação de um Poder ou órgão cuja despesa não caiba no seu limite, concedendo a ele um enorme poder de negociação.

O Novo Regime Fiscal estabeleceu também regra específica para as emendas individuais de caráter impositivo, a fim de manter a coerência das despesas da União vinculadas constitucionalmente às receitas, estas emendas estarão sujeitas aos mesmos critérios de correção dos gastos com saúde e educação. O valor mínimo previsto para inclusão dessas emendas no orçamento e o valor de execução obrigatória corresponderão ao montante de execução obrigatória para conforme regra de atualização de cada exercício mencionado anteriormente. O montante de execução obrigatória das emendas individuais não foi alterado, sendo mantido em 1,2% da Receita Corrente Líquida - RCL.

¹⁸ Consulta disponível em <http://www.fazenda.gov.br/novo-regime-fiscal/pec-241/perguntas-e-respostas> acesso 23/12/2017

O NRF foi aplicado ao Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União, não contempla o Orçamento de Investimento, excluindo, por exemplo, os valores das empresas estatais federais autônomas que integram este último. Neste sentido os efeitos do NRF alcançarão apenas órgãos e entidades dependentes de recursos públicos, aos quais foram instituídos quinze limites individualizados, todos calculados sob a mesma metodologia e critério de atualização.

De acordo com as informações disponíveis no site do Ministério da Fazenda, o longo prazo de vigência em 20 (vinte) anos foi determinado a partir da atual situação das contas públicas e estimado por um período suficientemente longo de contenção de despesas com o objetivo de garantir uma recuperação do equilíbrio fiscal e permitir a tomada de decisões de investimento de longo prazo num contexto de estabilidade e previsibilidade macroeconômica, segundo a teoria econômica que inspirou a redação do texto.

Foram definidos três os tipos de exceção à regra de limitação do gasto, o primeiro trata de despesa excetuada a qual utiliza recursos que apenas transitam pelo orçamento da União, sem representar efetiva despesa, como por exemplo, as transferências constitucionais da União aos estados que na realidade trata-se de simples repasses do Tesouro aos estados, Distrito Federal e municípios. Estas verbas em razão de determinação constitucional pertencem àqueles entes a que se destinam, de forma que os próprios demonstrativos do Tesouro Nacional não consideram a maioria desses itens como despesa e sim como deduções da receita bruta, para fins de cálculo da receita líquida. Estas deduções referem-se a royalties de petróleo e gás transferidos aos demais entes federados; novos mecanismos de repartição de receita que venham a ser criados; as transferências aos Estados e Municípios do IOF-ouro; a receita de imposto de renda sobre rendimentos pagos aos servidores dos estados, Distrito Federal - DF e municípios; 50% da arrecadação do Imposto Territorial Rural - ITR; recursos transferidos ao Fundo de Participação dos Estados - FPE e ao Fundo de Participação dos Municípios - FPM; recursos transferidos ao Fundo Constitucional do Norte, Nordeste e Centro-Oeste - FCNNCO; transferência aos Estados e DF de 10% do IPI sobre exportação de produtos industrializados; transferência de 29% da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE aos estados, DF e municípios e cotas estaduais e municipais do salário educação.

O segundo tipo não contemplado no limite estabelecido, embora sejam itens de despesa que constem nos demonstrativos do Tesouro Nacional, têm natureza similar às transferências constitucionais obrigatórias, como o Fundo Constitucional do Distrito Federal,

as Complementações da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação-Fundeb.

O terceiro tipo de despesa que mantida fora do limite é de caráter eventual, que não se repete anualmente como as eventuais capitalizações de empresas estatais não dependentes, que podem ocorrer no horizonte de 20 anos previsto para o Novo Regime Fiscal e que são episódicas; as despesas não recorrentes da Justiça eleitoral com a realização de eleições (note-se que aqui não se incluem as despesas recorrentes, como é o caso do Fundo Partidário, desembolsado anualmente em termos regulares) e as despesas realizadas por meio de crédito extraordinário, ou seja, aquelas decorrentes de calamidade pública, guerra ou comoção interna, que constitucionalmente têm caráter de exceção.

O NRF além de fixar regras centradas no controle da despesa federal, também acrescentou novas disciplinas ao processo legislativo e ao funcionamento da CMO, de modo imputar ao Legislativo maior nível de responsabilidade fiscal. Neste sentido a Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO passou a estabelecer que os limites para elaboração das propostas orçamentárias não poderão ser superiores aos limites individualizados definidos pela regra de teto de gastos, com isso tentou-se harmonizar disposições constitucionais permanentes com as transitórias, evitando-se que a LDO venha a fixar limites orçamentários superiores àqueles determinados pela Emenda Constitucional nº 95/2016 ou que essa lei fosse utilizada como instrumento para burlar o teto de gastos estabelecido.

Ademais, como a meta do ano seguinte será baseada na realização do ano anterior adicionado a inflação acumulada até o mês de junho do mesmo exercício, o limite para a nova proposição orçamentária poderá não alcançar o limite máximo, ocorrendo a variação dos resultados fiscais previstos na LDO, ou seja, a meta fiscal, nos próximos exercícios, poderá implicar limite menor de despesas que os tetos definidos pelo Novo Regime Fiscal, e poderá portanto resultar em uma política fiscal mais restritiva em tempo futuro.

Neste sentido, aparentemente o novo regime tende não apresentar crescimento de restos a pagar, que consistem em despesas realizadas, mas que por algum motivo não puderam ser pagas no mesmo exercício em que foram executados, restando o pagamento para ser efetivado no exercício seguinte. Isso se deve ao fato dos valores propostos no orçamento se baseiam em os valores realizados no ano anterior, e a cada exercício os valores orçados devem observar os limites financeiros. Como os pagamentos realizados se referem tanto a despesas executadas no ano, como aos restos a pagar inscritos em anos anteriores, as novas inscrições em restos a pagar tendem a estar limitadas ao valor liquidado no ano. A possibilidade de

expansão dos restos a pagar ocorrerá somente se os pagamentos referentes aos valores orçados ficarem abaixo do valor necessário para se atingir o limite financeiro.

Neste novo contexto, tanto o Poder Legislativo quanto do Poder Executivo acabam por ter suas ações restringidas, pois o primeiro não poderá aprovar e nem o segundo sancionar se houverem proposituras que violem as vedações do NRF durante sua vigência, ou seja, que representem aumento de despesas para além do estabelecido, pois de nada adiantaria estabelecer tetos financeiros se não confrontar a origem do crescimento através da edição de legislação que cria despesa obrigatória. Durante a apreciação da lei orçamentária anual essa limitação predefinida pretende acirrar a disputa pelas escolhas das emendas que serão incluídas, induzindo ao maior planejamento e antecipação das decisões relativas ao aumento de despesa.

Os efeitos do NRF na apreciação da proposta orçamentária pelo Legislativo permeiam por disciplinar a apresentação de proposições, bem como o próprio processo de apreciação legislativa do Congresso Nacional e na CMO, exigindo para inclusão de despesa de execução obrigatória, renúncia de receita e emendas de remanejamento, que sejam apresentadas estimativas de impacto orçamentário e financeiro, a fim de se verificar se determinada proposição é compatível com os limites impostos pelo regime e se existe margem para ampliação de gastos, de forma que proposições legislativas que impliquem aumento de despesa serão consideradas compatíveis com o NRF somente se houver o correspondente cancelamento compensatório de outra despesa na própria proposição e na mesma proporção dos aumentos pretendidos. O que se procura com estas ações, em uma abordagem destacadamente técnica, é prover o processo legislativo de instrumentos voltados ao controle do equilíbrio das contas públicas, com especial destaque na análise do impacto orçamentário e financeiro de inovações normativas trazidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pelo Novo Regime Fiscal.

3.2 México

O processo orçamentário mexicano tem seus parâmetros legais estabelecidos principalmente nos seguintes documentos: Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos (Art. 74), Lei Federal de Orçamento e Responsabilidade Fazendária (Art. 17, 18, 39, 42, 77), Lei Orgânica do Congresso Federal dos Estados Unidos Mexicanos (Art. 43 e 45) e Regulamento da Câmara de Deputados (Art. 79, 198, 220, 221). A partir das alterações ocorridas em 2006 até janeiro/2018, ainda que várias reformas tenham ocorrido no conteúdo

destes regulamentos, não houveram alterações que afetassem os artigos ou adicionasse outras disposições relacionadas especificamente ao processo de aprovação do orçamento público.

Como será detalhado mais a frente, sistemática estabelecida buscou organizar a tramitação do processo e a discussão dele, no entanto as normas e práticas convencionadas acabaram por proporcionar o aumento da centralização do processo orçamentário no interior da Comissão de Orçamento e Contas Públicas, reduzindo significativamente a participação dos demais interessados.

Após as eleições para o Legislativo em 1997, o México passou a vivenciar um contexto político pluralista; a Câmara de Deputados apresentou uma composição que não permitia a nenhum partido aprovar o orçamento com maioria de votos, estimulando a busca pelo estabelecimento de acordos e alianças. Esta situação combinada às eleições presidenciais no ano 2000 alterou a correlação de forças entre os poderes Executivo e Legislativo ao finalizar um período de quase sete décadas em que o Partido Revolucionário Institucional – PRI possuía a maioria na Câmara de Deputados e também ocupava a Presidência, situação que lhe permitia definir as escolhas orçamentárias sem interferências significativas por parte dos demais participantes do processo.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1917, a iniciativa orçamentária havia sido atribuída ao Executivo, sendo que ambas as Câmaras do Congresso (Câmara de Deputados e Senado) possuíam a atribuição de apreciar e aprovar a Lei de Ingressos (receitas do governo). No entanto, a Câmara de Deputados, de forma exclusiva, poderia apreciar e aprovar a Proposta de Lei de Egressos (gasto público). Daquele momento até 1997, tanto a Presidência como a maioria da Câmara de Deputados, ou eram ocupados pelo PRI, ou por um de seus partidos precursores, estabelecendo um domínio no processo de apreciação e aprovação do orçamento. Essa situação fez com que se desenvolvesse muito timidamente a necessidade de negociação entre os Poderes, assim como impossibilitou a verificação da eficiência das regras e da estrutura funcional estabelecidas no processo orçamentário, uma vez que a negociação ocorria no interior do partido.

Casar (2001) em seu estudo sobre o processo de negociação do orçamento no primeiro governo sem maioria parlamentar no Congresso mexicano, indica que quanto maior a fragmentação do sistema partidário, maior será a polarização ideológica e conseqüentemente o nível de dificuldade em estabelecer coalizões de governo, em matéria orçamentária essa situação é intensificada pelos prazos definidos e os distintos interesses dos diversos participantes.

A necessidade de estabelecer cooperação, combinada naquele momento a recente experiência de intervenção ativa para alteração da proposta orçamentária, resultaram em diversas modificações na escolha das áreas de aplicação dos recursos que estavam dentro dos limites de atuação dos deputados, Sour (2006, pág.7) indica que entre acréscimos e supressões foram movimentados para realização de remanejamento nos anos 1998, 1999 e 2000, respectivamente em termos percentuais 56%, 82% e 68%.

Ugalde (2014) assinala que a partir do ano 2000 a falta de controle sobre o processo orçamentário impactou a lógica de negociação do orçamento durante os primeiros anos da administração do Presidente Fox. Neste período cada secretaria, órgão e governador eram livres para negociar diretamente com o Congresso, gerando uma fragmentação da negociação e da construção da proposta orçamentária, abrindo espaço para práticas clientelista na elaboração do gasto público. Esta situação foi corrigida na segunda metade da gestão do mesmo presidente quando o Secretário de Fazenda interviu solicitando maior organização do processo.

Como esclarece Cervantes (2013), a pluralidade partidária afetou intensamente as relações entre o Executivo e o Legislativo, através desta mudança o Congresso Nacional deixou de ser uma instituição subordinada ao Poder Executivo como foi durante a maior parte do século XX para se tornar efetivamente um contrapeso frente à autoridade orçamentária do mesmo. Esta atuação ativa do Legislativo iniciou-se em 1997 ao longo da negociação e aprovação da proposta orçamentária do ano 1998, ainda durante o governo do Presidente Ernesto Zedillo - PRI e se manteve durante os dois governos seguintes, respectivamente Vicente Fox - PAN (período de 01/12/2000 a 30/11/2006) e de Felipe Calderón- PAN (período de 01/12/2006 a 30/11/2012). No entanto com início do governo do Presidente Enrique Peña Nieto - PRI (período de 01/12/2012 a 30/11/2018) combinado à ocupação de 41% das vagas na Câmara de Deputados pelo mesmo partido, a atuação e a influência do Legislativo no processo orçamentário passaram a privilegiar os interesses do Executivo.

Inicialmente a mudança de governo no ano 2000 gerou um quadro de dubiedade em relação aos desdobramentos que se seguiriam, se de um lado era esperada uma melhoria na forma de se decidir a aplicação do recurso público, por outro a dificuldade das propostas convergirem poderia representar um obstáculo na aprovação do orçamento, ocasionando a interrupção na continuidade das políticas implantadas em razão da não aprovação.

O pluralismo no Congresso desfez a concentração do poder de decisão no seu interior, uma vez que não havia mais a predominância do mesmo partido do governo, a proposta

orçamentária dificilmente seria aprovada sem alterações ou com mudanças insignificantes, abriu-se espaço para a disputa da alocação do gasto público. Esta situação trouxe um intenso debate para modificação do sistema de relações entre o Executivo e o Legislativo em matéria orçamentária, as regras então vigentes não se mostravam suficientes para resolver situações incertas, como por exemplo, se o Executivo e o Legislativo não fossem capazes de estabelecer os acordos necessários para a aprovação da proposta antes do início do ano fiscal seguinte. Não havia até então previsão legal para a situação de não aprovação do orçamento antes do início do exercício de vigência, essa ausência da solução de continuidade poderia incorrer em paralisia institucional.

A Constituição mexicana não estabelecia um mecanismo de manutenção da disponibilidade do orçamento para o exercício seguinte em caso de uma eventualidade na negociação entre os Poderes, até 2004 tinha-se apenas estabelecido as atribuições do Legislativo e do Executivo no processo de aprovação, porém não havia limites concretos para seu cumprimento. As omissões constitucionais e o novo equilíbrio de forças podiam ser considerados incompatíveis, a via escolhida para preencher os vazios e controvérsias institucionais foi a reforma do sistema orçamentário no ano 2004 que resultou em um novo marco institucional.

A elaboração da proposta de reforma do sistema orçamentário mexicano iniciou-se em 2001 e se estendeu ao longo de três anos, tratava-se de uma iniciativa do Presidente Vicente Fox como parte de uma proposta mais ampla de reforma fazendária. Essa iniciativa abrangia modificações nas regras para apresentação da proposta da Lei de Ingressos (Ley de Ingresos de la Federación - LIF) e da Proposta Orçamentária de Gastos (Proyecto Presupuesto de Egresos -PEF).

A proposta alterava pontos importantes como o processo de apreciação e votação destas leis, as formas de apresentação, o acatamento de emendas, a apresentação de análise e veto por parte do Executivo e a análise dos vetos apresentados por parte do Congresso. Também propunha um procedimento de recondução a ser realizado quando não fosse possível aprovar o orçamento anual antes do início do exercício fiscal seguinte.

A reforma efetivou-se em julho de 2014 e alterou o texto do Artigo 74 da Constituição que tratava das atribuições da Câmara de Deputados na aprovação do processo orçamentário. Anteriormente o artigo estabelecia que a Câmara de Deputados apenas conhecesse e aprovasse a proposta enviada pelo Executivo. O entendimento e a discussão desta

disposição alongaram por anos o debate sobre a possibilidade do Congresso em propor emendas, faltava à atribuição específica para modificação no texto constitucional.

A partir destas alterações tornou-se expressa a exclusividade da Câmara de Deputados para apreciar, realizar emendas ao projeto e aprovar a proposta final, também aclarou a prerrogativa do Executivo para elaboração da proposta inicial, encerrando um debate anterior em torno da necessidade ou não de autorização legislativa para que o orçamento iniciasse sua execução no exercício fiscal correspondente.

As alterações produzidas tornaram evidentes que a Câmara de Deputados não poderia elaborar e impor ao governo suas próprias iniciativas, precisaria necessariamente usar como base e parâmetro o projeto enviado pelo Executivo, nem tão pouco poderia emendar o orçamento sem que os partidos participassem, as modificações da proposta orçamentária passaram a ser resultado da negociação entre os partidos, assim como entre o Executivo e o Congresso.

A possibilidade de o Legislativo influir no desenho e na orientação das finanças públicas impediu que qualquer participante tivesse sua posição anulada ou excluída do processo de apreciação das propostas. A reforma resultou em um ajuste do sistema orçamentário e proporcionou uma redistribuição da autoridade; nem o Executivo, nem o Legislativo poderiam impor suas próprias escolhas sem a necessidade de um esforço de negociação, cooperação e consenso.

Apesar da amplitude da reforma alguns pontos não foram passíveis de convergência, o veto presidencial e o mecanismo de manutenção da disponibilidade do orçamento em caso de não aprovação permaneciam sem regulamentação clara. A proposta do Executivo contemplava tornar explícita a prerrogativa do veto presidencial no caso da Lei de Egressos e obrigava da Câmara de Deputados a observar esse mecanismo. Nesse sentido o Congresso não ratificaria as alterações por maioria qualificada, o que ocorreria seria a exclusão das emendas legislativas vetadas pelo Executivo e a continuidade dos trâmites de aprovação.

No caso de não aprovação da proposta orçamentária em tempo suficiente para começar a execução logo no início do exercício fiscal, o Executivo propôs um mecanismo recondução provisória para despesas obrigatórias. A proposta consistia na autorização para gastos prioritários ao longo dos primeiros quinze dias do ano, com base no valor estabelecido na lei orçamentária do ano anterior até que ocorresse a aprovação. Caso a aprovação não acontecesse no referido período, entraria em vigor a proposta inicial encaminhada pelo Executivo.

Segundo Cervantes (2013) essas propostas geraram um intenso debate sobre as possíveis consequências políticas, tal como impossibilitar a formação de coalizões que pretendessem modificar substancialmente as iniciativas presidenciais nas leis de ingresso e egressos, criar condições que dificultassem a superação de vetos presidenciais, pois ainda que a aprovação do orçamento fosse uma prerrogativa exclusiva da Câmara de Deputados com aprovação de maioria simples (51% dos votos) e sem a participação do Senado, a superação de veto presidencial exigiria o apoio de dois terços em ambas as Câmaras do Congresso Nacional.

O Legislativo rejeitou as propostas e defendeu a restrição das prerrogativas de iniciativa do Executivo no processo orçamentário, o condicionamento do início da execução do orçamento após a apreciação da Câmara de Deputados, a proibição do veto presidencial e a necessidade de análise legislativa de modificações após a apreciação e aprovação da Lei de Egressos.

A impossibilidade de chegar a um consenso entre os Poderes fez com que a reforma proposta fosse aprovada em 2004 sem resolver os vazios normativos sobre o veto presidencial da Lei de Egressos e do mecanismo de recondução provisória para despesas obrigatórias. Esta situação, porém, tomou outros contornos durante a apreciação da proposta orçamentária para o ano 2005, quando a Câmara de Deputados introduziu modificações significativas na proposta inicial e parte delas não foi aceita pelo Executivo, incorrendo no veto parcial.

Os vetos basearam nas regras constitucionais vigentes à época e válidas para a regulamentação dos atos legislativos sem diferenciar seu caráter unicameral ou bicameral, principalmente do Art. 72 da Constituição, a sustentação se baseou na prerrogativa do Executivo em apreciar as modificações introduzidas pelo Legislativo na proposta inicial a fim de fortalecer o equilíbrio entre os poderes e solicitou a anulação parcial das alterações feitas pelo Legislativo. Em linhas gerais, o Presidente Fox buscou em via judicial que fossem reconhecidas as prerrogativas de veto parcial, assim como a manutenção a seu favor da proposta originalmente enviada ao Legislativo.

Com efeito, o Legislativo insistiu no entendimento de que a reforma realizada no mês de julho do mesmo ano havia esclarecido a possibilidade de modificação da proposta e que estas alterações deveriam ser respeitadas pelo governo, sem questionamentos e vetos.

O Judiciário a fim de analisar os argumentos e tramitar o processo decidiu pela suspensão temporária da proposta orçamentária do ano 2005. Após a análise concluiu que a Câmara de Deputados poderia modificar a proposta inicial, sem indicar qualquer limite a essa

ação por entender que isso já estava previsto no arcabouço legal vigente e também nos princípios administrativos. Reconheceu também reconheceu a apreciação do Executivo sobre estas alterações com possibilidade de veto.

O Judiciário buscou evitar invadir as competências dos outros Poderes ao decidir matéria específica e também não viabilizar precedentes que poderiam ser utilizados futuramente pelo Legislativo ou pelo Executivo para tentar fazer com que as regras do sistema orçamentário inclinassem em favorecimento de um ou de outro. Ao invés disso estimulou a interação e negociação entre eles para definição de reformas mais profundas no marco regulatório da matéria orçamentária.

A partir do ano 2006, o conflito pós-eleitoral que caracterizou o início do governo do Presidente Felipe Calderón – PAN, motivou a busca por apoio no Legislativo e o orçamento se mostrou uma importante ferramenta para conseguir. Nestas negociações participavam também os governadores de estado e grupos políticos, segundo Ugalde (2012), uma das práticas observadas era a liberação de recursos ao final do exercício fiscal para que os estados pudessem obter um resultado contábil adequado, isso poderia facilitar a negociação com os deputados com base eleitoral nestes estados.

A aprovação da Lei Federal de Orçamento e Responsabilidade Fazendária¹⁹ modificou os contornos legais da negociação do orçamento ao estabelecer novas regras e limites de atuação. Das diversas inovações trazidas, duas destacam-se pelo impacto direto na prática que se tinha anteriormente: a modificação da fórmula para estabelecer o preço de venda do petróleo e definição da regra de equilíbrio orçamentário que determina aos legisladores cumprir com rigor os critérios de responsabilidade fiscal.

Antes da aprovação desta lei, a Câmara de Deputados tinha uma margem de negociação para determinação do preço do petróleo, após a promulgação o valor de referência passou a obedecer um cálculo com base em média histórica de componentes pré-estabelecidos, de forma que o Executivo não poderia prever na Lei de Ingressos um preço de referência incompatível com a fórmula e nem o Legislativo poderia modificá-la.

Uma vez que a tradicional modificação do preço do petróleo para aumentar a receita orçamentária e poder acomodar as demandas de inclusão na proposta de gastos não poderia mais ser praticada, o Governo buscou outras formas de aumentar a estimativa de arrecadação. Em primeiro momento propôs a fixação de um imposto específico para

¹⁹ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)

refrigerantes, mas diante das pressões das indústrias e dos partidos políticos a proposta foi desconsiderada.

A opção que se mostrou viável para a proposta orçamento do ano 2007 era a utilização do Fundo de Estabilização da Receita de Petróleo²⁰, ou seja, as práticas de financiar as despesas do governo com uma fonte não renovável ainda não teriam sido completamente superadas. A proposta da Lei de Ingressos (arrecadação) para o ano 2007 foi aprovada por unanimidade na Câmara de Deputados e no Senado.

Baseada na Lei Federal de Orçamento e Responsabilidade Fazendária, a Comissão de Orçamento e Conta Pública²¹ emitiu em 8/12/2006 uma instrução inédita com o objetivo de regular e ordenar o processo de apreciação e negociação do orçamento, nela foram estabelecidos os prazos e a forma como as propostas de modificação deveriam ser encaminhadas. Essa instrução serviu como instrumento para que a Comissão de Orçamento pudesse cumprir com suas atribuições definidas na Lei Orgânica do Congresso, na Constituição Federal e na própria Lei Federal de Orçamento e Responsabilidade Fazendária.

O impacto da instrução atingiu diretamente a proposta de 2007 que estava em andamento, no intuito de ordenar e agilizar a negociação, acabou ocasionando que grande parte das propostas apresentadas não fosse considerada pela Comissão em razão de não cumprirem requisitos de disciplina fiscal e orçamentária previstos na Lei Federal de Orçamento e Responsabilidade Fazendária e na instrução que ela havia publicado.

3.2.1 O caráter centralizado da discussão orçamentária

A fim de cumprir suas atribuições constitucionais e legais, o Legislativo designa e organiza comissões que são constituídas por senadores e deputados. As comissões consistem em órgãos legislativos de caráter ordinário e especial que realizam estudos temáticos, elaboram instruções, informes e resoluções.

As comissões ordinárias são divididas por temas, atualmente a Lei Orgânica do Congresso Geral dos Estados Unidos Mexicanos estabelece cinquenta e três comissões temáticas. Casar (2000) indica que a excessiva pluralidade de comissões no Congresso

²⁰ Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros - FEIP

²¹ Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública - CPyCP

mexicano contribui para a dispersão do trabalho legislativo, em matéria orçamentária esta situação se mostra com clareza conforme será apresentado adiante.

De forma geral, as comissões são constituídas durante o primeiro mês de exercício após as eleições legislativas, limita-se a trinta membros em cada uma, exceto no caso da Comissão de Fazenda e Crédito Público (que aprecia a proposta de lei referente aos ingressos de arrecadação) e a Comissão de Orçamento e Contas Públicas, estas poderão passar quantidade de membros estabelecida. Os deputados podem participar de até três comissões ordinárias simultaneamente, essa restrição não inclui a participação em comissões jurisdicionais (sindicâncias e diligências) e nem as participações em comissões temáticas de pesquisa.

A implantação de comissões no Congresso buscou possibilitar uma melhoria da alocação de recursos públicos, do desenvolvimento da transparência e da responsabilidade parlamentar. A partir da dedicação a temas específicos ocorre à especialização e o desenvolvimento da experiência técnica necessária para que o Congresso possa vincular a função de vigilância e controle de políticas públicas do Executivo com o processo de discussão orçamentária.

De acordo com a Lei Orgânica do Congresso Geral dos Estados Unidos Mexicanos²², a Comissão de Orçamento e Conta Pública é o único órgão habilitado para analisar, modificar e editar a proposta de lei orçamentária anual antes de sua aprovação pela Câmara de Deputados. Os Artigos 220 e 221 atribuem a esta Comissão a definição dos parâmetros que regulamentam a participação das demais Comissões Ordinárias no exame e discussão do orçamento de gastos; a elaboração e aprovação do texto do projeto de lei que será enviado para votação pelos deputados e a correção após a votação dos pontos que precisarem de adequações de escrita, cálculo e ajustes de valores.

A composição da Comissão de Orçamento e Conta Pública segue a proporção partidária da Câmara de Deputados, adicionalmente é incluído um deputado de cada partido com menor representação no Plenário, afim de que todos sejam representados.

A referida Comissão controla todas as alterações a serem realizadas na proposta enviada pelo Executivo, qualquer modificação do orçamento é votada separadamente no interior da Comissão antes de ser votada pela Câmara de Deputados, que poderá somente rejeitar pontos específicos durante a votação em plenário.

²² Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

O processo de apreciação da proposta orçamentária possui diversos participantes formais e informais. Por parte do Executivo, participam o presidente e a Secretaria de Fazenda e Crédito Público (por meio da Subsecretaria de Gastos). Pelo Legislativo, a Comissão de Orçamento e Conta Pública é o principal foro para análise, alteração e debate do orçamento. Outros participantes são igualmente importantes e exercem influência na Câmara como a Junta de Coordenação Política, os coordenadores dos grupos parlamentares, os líderes de partido, os governadores, os gestores de recursos e as organizações que representam os diversos segmentos econômicos.

As comissões ordinárias, senadores e os deputados que não são parte da Comissão de Orçamento e Conta Pública, somente podem propor alterações por meio dela e utilizando quatro vias: realizar reuniões com a Comissão; apresentar uma proposição com ponto de acordo sobre modificações de valores ou textuais; apresentar iniciativas individuais por parlamentar sobre alterações e enviar ofícios à Câmara de Deputados com as solicitações. Os demais participantes atuam por meio da interação com os deputados e os senadores para que estes deem continuidade a suas demandas junto a Comissão de Orçamento.

Os pedidos e solicitações poderão ser recepcionados ou não durante a elaboração da versão da proposta a critério da Comissão de Orçamento e Conta Pública, os deputados que não participam dela podem também assistir as reuniões realizadas ao longo dos trabalhos, mas sem possibilidade de participar das votações.

Apesar do processo de modificação e análise do orçamento antes da aprovação da Câmara de Deputados consistirem em prerrogativa da Comissão de Orçamento e Conta Pública, não há em seu interior subcomissões relacionadas às demais áreas temáticas referentes às outras comissões ordinárias, essa situação representa uma restrição institucional para uma discussão ampla e inclusiva de cada tema.

Como será mais detalhadamente exposto no próximo capítulo, para processar as diversas solicitações enviadas, a Comissão de Orçamento se divide em duas mesas de discussão: a primeira refere-se à parte estrutural do projeto de lei orçamentária, a análise de cada artigo e a definição dos regulamentos transitórios e temporários que são modificados a cada ano, a segunda mesa analisará os montantes que poderão ser realocados e os itens orçamentários que serão modificados.

As comissões ordinárias encaminham pedidos de modificação conforme sua área de competência, essas proposições são fundamentadas nas informações fornecidas pelo Poder Executivo Federal e tem por objetivo apresentar contribuições sobre aspectos orçamentários

específicos, informar o alcance e cumprimento dos objetivos dos respectivos programas, assim como da necessidade da continuidade ou não de determinada política pública. Os deputados que não fazem parte da Comissão de Orçamento podem assistir às reuniões que ela convoca, mas sem possibilidade de voto.

A partir de 2006, a Lei Federal de Orçamento e Responsabilidade Fazendária estabeleceu que a Comissão de Orçamento definisse os mecanismos de participação das demais comissões no processo de discussão. No entanto, até janeiro/2018, estes procedimentos não estavam formalmente estabelecidos. Este vazio normativo permite que a Comissão de Orçamento faça com que as solicitações do restante das comissões estejam suscetíveis a desconsideração, pois a análise é subjetiva e não há uma ferramenta que possibilite rastrear toda a tratativa dada a cada solicitação, tão pouco um relatório final em que sejam divulgados todos os pedidos e quais foram aprovados.

Uma forma de buscar influenciar na aprovação do pedido se faz através da negociação junto a deputados e senadores, a fim de que suas proposições sejam encaminhadas como prioridades no processo de deliberação da Junta de Coordenação Política para que a demanda seja enviada através de pontos de acordo para a Comissão de Orçamento e Conta Pública.

Os pontos de acordo são propostas que os senadores e os deputados colocam em consideração em Plenário, não constituem iniciativa de leis e sim pronunciamentos sobre diversos temas para desta maneira formular uma solicitação, despacho ou recomendação. Podem ser apresentadas por comissões de deputados, comissões de senadores, câmaras estaduais, bancadas partidárias, coalizões partidárias, ou ainda por coalizões formadas por senadores e deputados de diferentes partidos.

O ponto de acordo implica em si mesmo um esforço de cooperação por temas específicos, ele permite criar um mapa de preferências orçamentárias dos principais atores políticos institucionais e formalizar estes pedidos junto a Comissão de Orçamento e Conta Pública.

Sour (2006) em seu estudo sobre pluralidade e transparência no processo de aprovação do orçamento mexicano no interior da Câmara de Deputados, argumenta que o monopólio da Comissão de Orçamento limita o trabalho de monitoramento e controle por parte do restante das comissões.

A autora indica que esta concentração também ocasiona a falta de transparência das informações e das decisões tomadas ao permitir que os deputados participantes da Comissão

realizem mudanças orçamentárias até o último momento da apreciação pela Câmara e fora do marco de política pública estabelecido. Também observa que essa prática permanece desde o período hegemônico do PRI e estende-se até o presente, e apesar de mudanças significativas no orçamento terem sido alcançadas em favor da população através da atuação dos deputados nesta Comissão, esta manobra apresenta-se como uma prática incipiente, que pode ser corrigida através de pequenas mudanças regulatórias internas relacionadas e o fortalecimento das práticas de monitoramento permanente das políticas públicas pelas demais comissões ao longo de todo ciclo orçamentário.

No mesmo estudo, a autora ressalta que o processo de fiscalização por parte do Legislativo ocorre de forma inversa; a Lei Orgânica do Congresso estabelece que as comissões ordinárias assumam as funções de avaliação e controle das políticas públicas implantadas, essa função tem sido exercida pelo órgão de auditoria.

A Auditoria Superior da Federação - ASF é órgão técnico e especializado da Câmara de Deputados, dotado de autonomia técnica e de gestão, encarregado da fiscalização do uso dos recursos públicos federais utilizados pelos três Poderes, pelos órgãos autônomos, pelos estados, pelos municípios e qualquer outra entidade, pessoa física ou jurídica pública ou privada; que tenham administrado ou utilizado recursos públicos federais²³.

A ASF é responsável pela revisão da legalidade das despesas executadas no exercício, acaba por avaliar também o cumprimento dos objetivos dos programas e o desempenho das políticas públicas implantadas. Embora o fornecimento destas informações seja importante para a tomada de decisões no âmbito das comissões da Câmara dos Deputados, acaba resultando que as comissões ordinárias descumprem seu papel de avaliador.

A reforma constitucional de 1999 reforçou a importância do trabalho de revisão da legalidade das despesas pela ASF e favoreceu o desenvolvimento das capacidades técnicas do Congresso, mas retirou o trabalho de monitoramento permanente da política pública das comissões legislativas no processo de discussão orçamentária.

Em resumo, durante a discussão do orçamento na Câmara dos Deputados, o exercício de realocação do orçamento é desconectado da análise adequada das políticas públicas e seus impactos, isso resulta do fato de que a tomada de decisões não alcança a participação da Auditoria Superior da Federação e por isso deixa de considerar as informações e experiências deste órgão no controle e avaliação das ações propostas pelo Executivo. Além disso, as

²³ Definição adaptada a partir de http://www.asf.gob.mx/Section/84_Preguntas_Frecuentes acessado em 10/12/2017.

comissões ordinárias não participam diretamente do processo de apreciação orçamentário, pois este se encontra centralizado no interior da Comissão de Orçamento e Conta Pública, a qual não possui subcomissões temáticas correspondentes às demais comissões.

Outro importante órgão no processo orçamentário é a Junta de Coordenação Política - JUCOPO, órgão colegiado que expressa a pluralidade política através da sua composição, incluindo deputados e senadores de todos os partidos eleitos. Tem como objetivo promover convergências políticas com instâncias, comissões e órgãos que são necessários para chegar a acordos e entendimentos que serão adotados no Plenário, uniformizando as decisões.

A JUCOPO é composta pelos coordenadores dos partidos ou grupos parlamentares representados na Câmara de Deputados e no Senado, a escolha da presidência segue critério de representatividade partidária, de forma que a presidência será ocupada pelo líder político ou coordenador do grupo parlamentar que detenha a maioria absoluta durante a legislatura. No caso de nenhum deles possuir essa maioria, a presidência terá vigência anual e ocupação rotativa: o primeiro ano será representado pelo partido ou grupo parlamentar com uma maioria relativa; o segundo ano será o primeiro de minoria e terceiro ano, a próxima minoria representativa.

As decisões geradas neste órgão legislativo são decididas por maioria absoluta através do sistema de votação ponderada, em que cada líder partidário ou coordenador parlamentar representa à quantidade de votos proporcional a contagem de deputados em seu partido ou grupo parlamentar.

A JUCOPO possui atribuições políticas e administrativas, entre as atribuições políticas estão promover acordos que acelerem o trabalho legislativo; apresentar ao Conselho de Administração projetos de pontos de acordo, pronunciamentos e declarações que representem uma posição política da Câmara de Deputados e do Senado; propor ao Plenário a integração das comissões e das delegações para participar das comemorações interparlamentares; propor à nomeação do conselheiro presidente, os conselheiros eleitorais e os titulares dos órgãos de controle interno dos órgãos com autonomia reconhecidos na Constituição que exercem recursos do Orçamento de Despesas da Federação. Suas atribuições administrativas incluem elaboração do anteprojeto de orçamento anual da Câmara de Deputados para aprovação pelo Plenário e a atribuição de recursos humanos, materiais e financeiros correspondentes aos partidos e grupos parlamentares.

Entre as atribuições da JUCOPO estão promover a conformação de acordos para acelerar o trabalho legislativo; apresentar ao Plenário através do Conselho de Administração

propostas de pontos de acordo, pronunciamentos e declarações da Câmara e do Senado que signifiquem uma posição a ser adotada; propor a integração das comissões, com a designação dos respectivos conselhos de administração, bem como os senadores e deputados que compõem a Comissão Permanente, elaborar o programa legislativo de cada sessão, o cronograma de trabalho para a sua liberação e os pontos da agenda das sessões conjuntas do Plenário.

Dado amplitude de atuação e influência da JUCOPO, este órgão torna-se um importante influenciador no processo de negociação do orçamento e dos pontos de acordo apresentados em matéria orçamentária, ela representa um órgão colegiado que define quais são as prioridades de discussão em determinado período legislativo.

Sour (2006) ressalta que os pontos de acordo apresentados por deputados federais, deputados estaduais e senadores de forma individual a Comissão de Orçamento e Conta Pública talvez tivessem algum impacto direto na realocação de recursos, no entanto os temas apresentados pela JUCOPO foram precisamente os que receberam aporte significativo ou realocação orçamentária.

Em resumo o processo de análise do orçamento se ajustou as disposições e reformas promovidas na estrutura política e legal que orienta e parametriza a apreciação, no entanto os vazios e ambiguidades favoreceram a concentração de poder na Comissão de Orçamento e Conta Pública, e evidenciaram a assimetria da informação entre esta, as outras comissões ordinárias e os demais participantes do processo.

A ferramenta do ponto de acordo não explica por si só as alterações ao orçamento e não garante que as realocações dos itens solicitados sejam automaticamente incluídas pela Comissão de Orçamento e Conta Pública, há um grande vazio de informação entre o momento que as solicitações são encaminhadas a Comissão de Orçamento e Conta Pública, o processamento delas e a versão final que será submetida à Câmara de Deputados.

Não foi possível verificar durante esta pesquisa se os pontos de acordo foram realmente incluídos nas preocupações centrais da Comissão, em geral observou-se que os relatórios finais apresentam considerações muito gerais que não permitem uma associação direta entre o trabalho de negociação dos deputados e senadores durante a negociação e a versão final da proposta.

Não há disponível para consulta pública neste momento uma ferramenta de busca específica para acompanhamento das solicitações encaminhadas para alteração da proposta, a origem, forma e o resultado da apreciação. Através do site da Câmara de Deputados é possível consultar informações sobre a Comissão de Orçamento e Conta Pública, os

integrantes, o programa e calendário de trabalho, proposta de anos anteriores, estatísticas de execução do orçamento, informes e orientações para alinhamento de informações sobre temas específicos. Há também um link disponível que remete a consulta sobre dados de transparência do orçamento²⁴, neles são disponibilizadas diversas informações sobre a proposta prevista, a versão aprovada e execução em vários níveis de detalhamento e formato, mas não alcançam a etapa anterior de apreciação.

3.2.2 Imprecisão e lacunas normativas, acesso a informação e transparência orçamentária.

Este subtítulo se propõe a fazer uma exposição e breve análise de como os regulamentos atuais conectam a Comissão de Orçamento e Contas Públicas com os demais participantes do processo de apreciação da proposta orçamentária. Pretende analisar a disponibilidade de acesso, publicidade e transparência da informação entre os legisladores não participantes e os membros da Comissão de Orçamento, assim como de outras comissões, da população e demais interessados.

A Lei Federal de Orçamento e Responsabilidade Fazendária exigiu que os deputados que não eram integrantes da Comissão de Orçamento e Contas Públicas reaprendessem as regras de participação e de encaminhamento de solicitações para alteração da proposta orçamentária. Esta situação dificultou a participação efetiva no processo de negociação por vários exercícios, pois as propostas encaminhadas fora das novas regras estabelecidas eram desconsideradas.

A lacuna de informação entre a Comissão do Orçamento e os demais participantes do processo relaciona-se aos requisitos mais complexos exigidos para fazer qualquer proposta de modificação. Entre estes requisitos está à impossibilidade de realocar valores de um ramo administrativo para outro, ou seja, as solicitações de alterações tiveram que levar em consideração o limite orçamentário de cada ramo administrativo ou, na sua falta, indicar a fonte de receitas fiscais adicionais para a proposta.

Sosa e Estefan (2007) em seu estudo sobre diagnóstico de negociação orçamentária entre 2006 e 2007, lembram que a assimetria da informação foi marcada pela falta

²⁴ Disponível em <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Presupuesto>

de conhecimento do novo regramento orçamentário no México, principalmente entre os legisladores não membros da Comissão de Orçamento e Conta Pública. As demais comissões ordinárias interessadas, não tiveram treinamento que lhes permitisse saber como poderiam solicitar as mudanças durante a negociação.

Nem a Comissão de Orçamento, nem os grupos parlamentares prepararam documentos e sessões de treinamento sobre as mudanças para legisladores não membros, apenas os integrantes participaram de um curso promovido pela própria Comissão. Esta situação acirrou os ânimos entre os participantes do processo e evidenciou o clima de assimetria das informações que já existia anteriormente entre Comissão e o restante dos participantes.

Apesar das várias reformas, o processo orçamentário sofre ainda do rescaldo deixado pelo longo período que perdurou a hegemonia de partido no Executivo e no Legislativo, esta situação inibiu durante anos o desenvolvimento das atividades de controle e avaliação das políticas públicas como requisitos para que estas fossem incluídas, mantidas ou excluídas da proposta orçamentárias. A medida que as práticas convencionais herdadas daquele período cederam lugar a pluralidade, o Congresso passou naturalmente a exercer uma maior influência sobre a definição do gasto através do processo de aprovação da proposta orçamentária.

No entanto essa evolução ativa sobre o processo não foi plenamente acompanhada de uma reforma interna ou um novo regulamento institucional do Congresso que permitisse uma tomada de decisões verdadeiramente democrática e inclusiva de todos os partidos, órgãos internos e comissões. A aprovação quase automática do orçamento de despesas que prevaleceu durante o período de hegemonia partidária foi substituída por um processo de decisão que depende mais das coalizões e alianças baseadas na configuração política da Câmara dos Deputados, do que efetivamente da discussão de propostas elaboradas pelos legisladores e da análise da informação que os legisladores podem solicitar ao Executivo.

A falta de uma resolução institucional atualizada e com caráter mais inclusivo acaba por permitir que a alocação orçamentária obedeça a interesses distantes dos objetivos de políticas públicas. A pluralidade política partidária na Câmara dos Deputados coexiste com uma organização interna obsoleta que pode anular a participação dos atores que intervêm no processo de discussão orçamentária.

A dificuldade de acesso à informação não se limita ao interior da Câmara de Deputados, a complexidade da informação orçamentária contida na proposta enviada pelo Executivo, combinada com a falta de informação dos legisladores, especialmente aqueles que estão fora da Comissão de Orçamento, os coloca em uma situação de desvantagem.

Algumas mudanças no regulamento orçamentário como a apresentação dos critérios gerais da política macroeconômica e dos resultados da gestão que o Executivo deve entregar antecipadamente ao Congresso, são elementos que reduzem a distância da informação. No entanto, em muitos casos os legisladores têm informações muito limitadas sobre as dotações e possuem dúvidas sobre a alocação específica para determinada política pública, esta situação depende em grande medida de seu próprio trabalho de interlocução junto ao Executivo.

A falta de disponibilidade sobre a sistematização das proposições como os pontos de acordo, as solicitações por meio de documentos ou tratadas em reuniões, dificultam o acesso à informação. Ocorre também que alguns pedidos enviados para as Comissões Ordinárias, deputados e senadores intermediarem junto a Comissão de Orçamento não são formalizados, isso significa que se torna difícil conhecer a posição destes em relação aos pedidos.

Esta situação dificulta o rastreamento das solicitações e a verificação de atendimento ou não a partir da atividade institucional na Câmara, não é possível saber com certeza se a redução ou expansão dos recursos de um ramo é o resultado de pedidos feitos à Comissão de Orçamento e Conta Pública ou de outros tipos de negociações. A falta de transparência durante o processo de aprovação do orçamento pode reduzir os incentivos dos políticos para serem fiscalmente responsáveis e também dificultam o acompanhamento pela população do desempenho do representante eleito.

Segundo Sour (2007) a adequação das instituições orçamentárias à nova realidade políticas no México é necessária para assegurar a comunicação entre poderes, o eleitorado e seus representantes. Os mecanismos de responsabilização das comissões dentro da Câmara devem ser projetados para facilitar a análise dos responsáveis pelas mudanças no orçamento. O quadro institucional atual não permite ao eleitorado responsabilizar os atores políticos por suas decisões sobre os gastos públicos.

A realização de pedidos de alteração e realocação como a proposição de um ponto de acordo ou a reuniões conjuntas com o Comitê de Orçamento e Conta Pública, não torna obrigatória a resposta ou mesmo um posicionamento por parte da Comissão. Não está claro até que ponto os outros atores políticos podem ter um impacto institucional nesse processo.

Dada a importância do orçamento como documento político e programático, é necessário criar um mecanismo que permita tanto aos membros da câmara (comissões, bancos de partidos e deputados individuais) quanto aos do senado, estados e municípios terem mais

clareza sobre suas possibilidades de intervenção institucional no orçamento, melhorando com isso os mecanismos de gestão política e administrativa.

Os mecanismos de resposta da Comissão de Orçamento e Conta Pública carecem de redefinição, da mesma forma a identificação dos legisladores que aprovaram ou rejeitaram cada uma das modificações feitas na proposta inicial enviada pelo Executivo devem permanecer disponíveis para conhecimento dos interessados. Esta informação permitirá estudar as prioridades das despesas públicas que cada um dos membros da Câmara tem tratado durante os anos em que permanecem na legislatura, há disponível para consulta apenas as alterações gerais e o resultado geral da votação no Plenário.

A introdução de reformas que permitam acompanhar mais detalhadamente a informação e de forma transparente proporcionará ao eleitorado compreender melhor as escolhas dos legisladores e não apenas dos partidos políticos.

Em linhas gerais este capítulo se propôs a apresentar aspectos e características da situação institucional em matéria orçamentária no Brasil e no México, realizando uma breve revisão histórica e abordando a estrutura estabelecida, os participantes no Legislativo e no Executivo, a participação dos órgãos e das comissões, o arcabouço legal que determina, parametriza ou limita a atuação. Também pretendeu apresentar aspectos relacionados ao acesso à informação e a transparência durante os trâmites de apreciação.

Capítulo IV - Ciclo Orçamentário, estrutura do gasto público e as dimensões de alteração da proposta orçamentária original.

A decisão de alocação dos recursos orçamentários pelo Executivo na elaboração da proposta original e pelo Legislativo no processo de apreciação possuem limitações de ordens diversas, ou seja, não ocorrem de forma ampla e irrestrita apenas baseada na pretensão política de cada um dos poderes ou partidos. Algumas situações, por exemplo, transpõem os mandatos entre governos e são definidas pela própria política implantada; a continuidade, ampliação ou retração dela se estabelece fora do controle político, conforme será exposto adiante.

Rezende e Cunha (2003) assinalam que as determinações constitucionais e legais que regulam as inclusões, os cancelamentos e as realocações, blindam parte significativa dos gastos a serem fixados para realização em determinado exercício, outros gastos possuem ainda previsão de natureza compulsória e se quer estão sujeitos a qualquer análise de viabilidade na continuação. Apontam também que restrições de ordem macroeconômica reduzem as margens de atuação dos dois poderes, afetando não apenas os itens com expressa previsão legal, mas também aqueles itens ou categorias da despesa não protegidos por estas determinações.

Limongi e Figueiredo (2008) ressaltam que a definição do gasto anual por parte dos dois poderes além de ser afetada pelas restrições acima, igualmente é limitada por decisões tomadas anteriormente. Essas decisões consistem em parcelas substanciais do orçamento e foram assumidas fora do ciclo orçamentário anual. Isso pode ocorrer por diversos motivos, entre eles que parte expressiva dos gastos se refere à manutenção de programas e disponibilidade de serviços, ambos de natureza operacional mantidas pelo funcionamento contínuo dos órgãos e instituições públicas.

Os autores lembram que, além disso, há uma parcela do orçamento anual reservada para compromissos de longo prazo implantados através de políticas públicas que ultrapassa mais de um mandato, outros gastos ainda se consolidam em função dos interesses que promovem e do apoio político que criam, tornando quase imprescindível a sua manutenção para continuidade das alianças.

A definição do montante total do orçamento e a decisão da alocação do recurso não ocorrem anualmente de forma automática, a restrição ocorre devido à impossibilidade em considerar de forma imediata entre um exercício financeiro e o subsequente o valor de todos os programas e itens existentes em comparação com todas as possíveis alternativas de manutenção, inclusão e exclusão.

A definição do montante e do conteúdo do orçamento anual adotado no Brasil e no México, assim como os estudos, livros e artigos consultados como referência bibliográfica para elaboração desta dissertação, seguem o critério incremental apresentado no estudo realizado por Wildavsky e colaboradores (1964) que afirma como fator decisivo para determinar o orçamento de um exercício, o valor realizado no ano anterior, adicionando ou subtraindo a este uma faixa de valor ou porcentagem, ou seja, a definição do numerário e do conteúdo procede de uma base existente.

Uma vez que o orçamento cresce por critério incremental em percentual inferior ao que surgem as novas demandas, anualmente torna-se necessário avaliar as políticas públicas financiadas pelo orçamento vigente a fim de mantê-las dentro dos limites estabelecidos para próximo exercício, desta maneira é possível verificar o que será mantido, ampliado, reduzido, incluído e excluído. Esta situação combinada às diversas regras e limites para alocação, realocação e cancelamento de despesa, ou renúncia e reestimativa da receita, reduzem significativamente a margem disponível para mudança da proposta inicial elaborada pelo Executivo.

Neste sentido, a compreensão das relações institucionais, dos limites de contorno da atuação, dos incentivos dos diversos participantes e das margens de cooperação interpartidária e interinstitucional na etapa de apreciação e que resultam na aprovação da proposta orçamentária, passam pela análise dos gastos através dos dois critérios apontados por Limongi e Figueiredo (2008, p. 28): primeiro, se [e quais] os gastos podem ou não serem decididos no ciclo orçamentário anual e segundo, se estão ou não ao alcance de emendas [modificações] pelos legisladores.

Os subtítulos deste capítulo buscam proporcionar esta análise e a compreensão destes aspectos, apresentando para tanto informações e séries históricas do Brasil e do México.

4.1 Ciclo Orçamentário e a dinâmica das decisões

Este subtítulo tem por objetivo aproximar as características dos países e apresentar de forma sintética as etapas do ciclo orçamentário, os fluxos estabelecidos e os participantes no processo de alteração e aprovação da proposta orçamentária.

Brasil e México adotam sistema presidencialista, organizam o Legislativo em sistema bicameral composto pela Câmara de Deputado e pelo Senado Federal, cada uma dessas Câmaras possui comissões parlamentares, permanentes ou temporárias, com caráter ordinário

ou especial para exercerem funções legislativas e fiscalizadoras, que seguem a forma definida na Constituição Federal de cada País e se organizam de acordo os Regimentos Internos de cada órgão e do Congresso.

No cumprimento das funções atribuídas ao Legislativo, as comissões realizam debates, estudos e discussões internas e públicas, sobre os temas ou assuntos da sua área temática, também analisam dados, antecedentes, circunstâncias e conveniência de um projeto conforme sua área de atuação. O trabalho das comissões permite a especialização do tema e o aprimoramento a fim de emitir opiniões, resoluções e comunicados em consenso dos integrantes que sob a forma de relatórios e pareceres orientarão o Plenário na apreciação de determinada matéria.

As comissões podem ser constituídas de forma mista entre senadores e deputados ou de forma específica somente com integrantes de uma câmara ou outra, a atuação ocorre por meio de duas formas de apreciação: a conclusiva, quando os projetos são apreciados somente pelas comissões, que têm o poder de aprová-los ou rejeitá-los, sem ouvir o Plenário; e a realizada pelo Plenário quando este é quem decide a partir da análise apresentada pelas comissões. No caso do processo de aprovação orçamentário a apreciação é feita em plenário, mas segue de forma distinta em cada país.

No caso brasileiro a Comissão Mista de Orçamento, Plano e Fiscalização – CMO é composta por deputados e senadores, as funções de presidente e vice-presidente são exercidas a cada ano alternadamente por senador e deputado titular na comissão. A comissão é responsável pela apreciação tanto das receitas quanto das despesas incluídas na proposta de lei orçamentária. Após emissão de parecer final pela CMO, a proposta orçamentária é apreciada pelo Congresso Nacional em sessão conjunta.

No México a apreciação da proposta orçamentária de arrecadação e da despesa é feitas por comissões distintas; a Comissão de Orçamento e Conta Pública (Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública – CPyCP) é composta apenas por deputados federais em razão da prerrogativa constitucional que determina exclusividade de apreciação na Câmara de Deputados. A proposta de lei referente a arrecadação (Lei de Ingresos Federales – LIF) é encaminhada pelo Executivo para a Comissão de Fazenda e Crédito Público (Comisión de Hacienda y Crédito Público – CHyCP) na Câmara Deputados que aprecia e remete para a mesma comissão temática no Senado, esta proposta é votada na Câmara Deputados e no Senado separadamente.

A etapa de apreciação da proposta orçamentária tanto no Brasil como no México envolve um grande número de participantes com incentivos diversos, que interagem continuamente buscando a materialização de suas propostas políticas. Esta etapa possui cinco fases fundamentais que caracterizam a estrutura e fluxo de tramitação atualmente: (i) avaliação da proposta original, (ii) elaboração e apresentação de emendas, (iii) realização da análise de admissibilidade das emendas apresentadas, (iv) alocação da margem de recursos disponíveis entre as emendas admitidas e (v) aprovação da proposta alterada.

A fase de avaliação da proposta original busca através de mecanismos legalmente previstos, verificar a possibilidade de aumento, reestimativa ou renúncia da previsão de arrecadação de receitas e a margem disponível para realocação das despesas.

A elaboração de emendas compete a Câmara de Deputados, ao Senado e as comissões com previsão legal para isso, a apresentação ocorre por meio do uso dos procedimentos e mecanismos institucionais estabelecidos, recebem influência de diversas partes interessadas através de atuação formal ou informal.

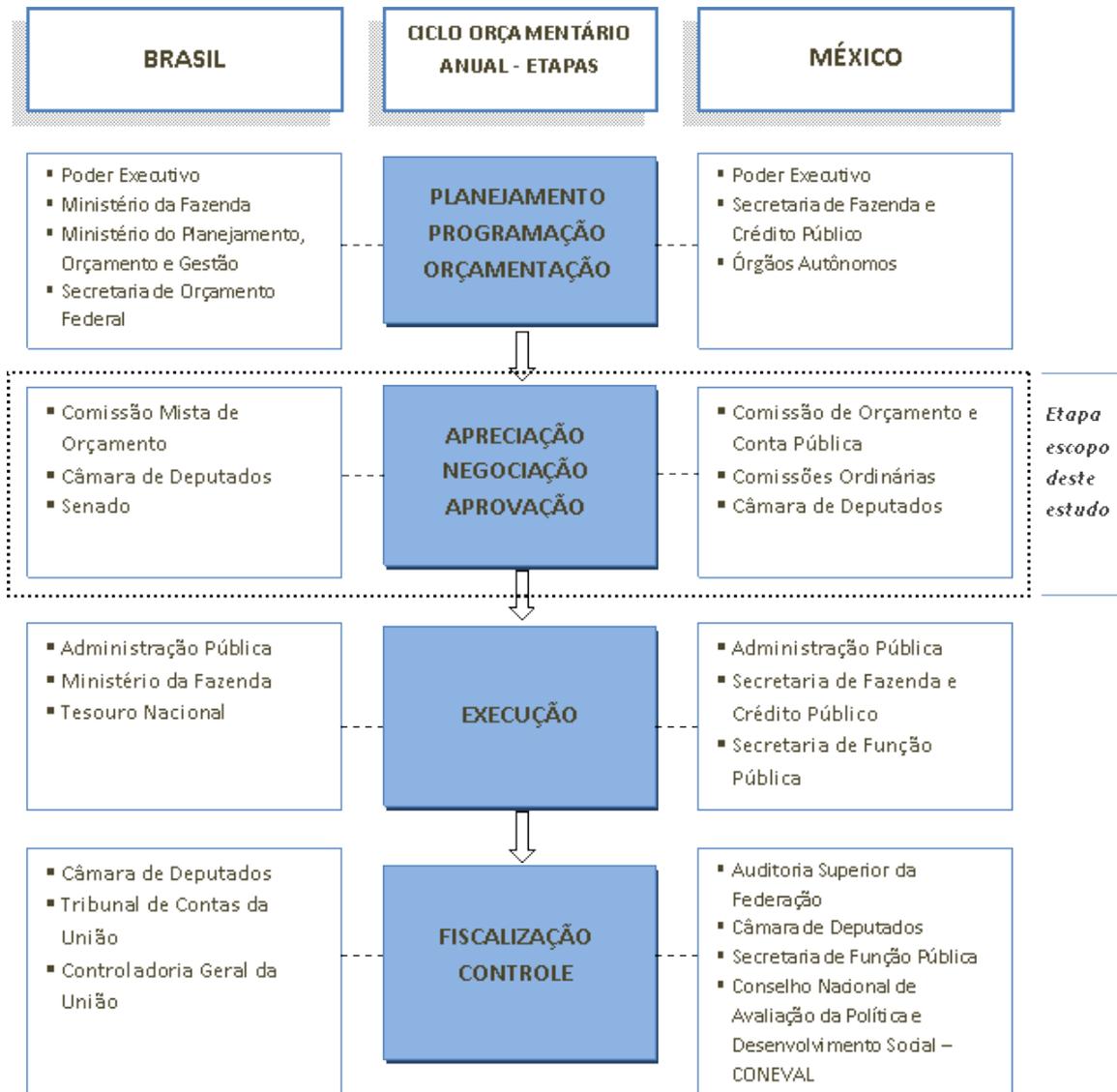
A análise de admissibilidade das emendas apresentadas, assim como a alocação da margem de recursos disponíveis entre as emendas admitidas cabem às comissões que tratam especificamente da lei orçamentária anual, ou seja, a Comissão Mista de Orçamento no caso brasileiro e a Comissão de Orçamento e Conta Pública no caso mexicano, conforme normas, leis, regras e regimentos vigentes em cada país.

A aprovação da proposta se dá através de apreciação e votação pela Câmara de Deputados e Senado no Brasil, já no México apenas a Câmara de Deputados vota a proposta orçamentária anual.

A negociação do orçamento inclui não apenas a modificação dos montantes de recursos destinados ao gasto, a disputa é ainda mais ampla e alcança também a regulamentação do exercício das despesas, tanto no Brasil quanto no México parte das disposições estabelecidas na lei orçamentária anual são transitórias, ou seja, estão suscetíveis a mudanças a cada exercício. Os artigos transitórios, as regras de operação de certos programas públicos e as instruções normativas são documentos técnicos discutidos, negociados e acordados entre o Legislativo e o Executivo.

Em ambos os países o ciclo orçamentário anual pode ser dividido em quatro macro etapas: planejamento, aprovação, execução e fiscalização, as quais recebem participação de diferentes atores institucionais.

Figura 2 – Principais atores institucionais por etapa do ciclo orçamentário anual de despesas



Fonte: Elaboração própria a partir de informações disponíveis no site da Câmara de Deputados – México e do site da Câmara de Deputados – Brasil.

Na etapa que contempla a apreciação, negociação e aprovação, interagem diversos participantes e influenciadores com incentivos e objetivos distintos, cuja atuação ocorre de maneira formal através dos canais institucionais estabelecidos em leis e regulamentos, e também de maneira informal junto aos deputados, senadores e comissões, ou seja, através de interações não previstas na regulamentação e que não necessariamente possuem caráter ilícito ou ilegítimo.

Figura 3 – Participantes e Influenciadores na etapa de apreciação do ciclo orçamentário



Fonte: Elaboração própria, informações sobre o México adaptadas de Ugalde (2014, p. 45) e no site da Câmara de Deputados e informações referente ao Brasil consultado no site da Câmara de Deputados.

Reuniões amplas entre os órgãos de assessoramento técnico de ambos os poderes são realizadas após o envio da lei orçamentária anual e se estendem ao longo do processo de apreciação com o objetivo de sanar dúvidas e obter informações mais detalhadas sobre a proposta orçamentária. As pressões pelo aumento de gastos e as dificuldades de convergência das proposições iniciam-se na fase de elaboração da proposta pelo Executivo podem se prolongar durante a apreciação no Legislativo.

A dificuldade de convergência das proposições leva a necessidade de estabelecerem-se acordos, que representam um esforço de cooperação para temas específicos e podem ser apresentados de diversas formas: comissões de deputados, comissões de senadores, comissões estaduais, bancadas partidárias, coalizões partidárias e alianças de deputados ou senadores de diferentes partidos.

4.2 Espécie e técnica orçamentária, composição do gasto público e a disponibilidade efetiva para modificação.

A análise do orçamento público anual pelo valor total possibilita observar que o governo dispõe de um montante considerável de recursos anualmente; no Brasil, variou de US\$ 578,54 milhões no ano 2000 a US\$ 1.059,53 bilhões em 2018. No México US\$ 134,79 bilhões no ano 2000 a US\$ 303,10 bilhões em 2018. No entanto ao considerar a estimativa financeira juntamente com as diversas condições para alocação e realocação orçamentária, a margem de recursos efetivamente disponível é significativamente reduzida.

Este subtítulo se propõe a apresentar informações sobre a espécie e a técnica orçamentária adotada para definição do montante do gasto, a estrutura e a composição da proposta orçamentária, analisar o montante de fato disponível para que as realocações sejam feitas e em que medida o orçamento anual aprovado pelo Legislativo se distancia da proposta originalmente enviada pelo Executivo.

O orçamento público anual consiste em uma estimativa financeira global antecipada com o objetivo de cumprir as metas estabelecidas pelo governo a fim de materializar as políticas públicas escolhidas, abrange a previsão de arrecadação de receitas e a previsão de execução das despesas do Setor Público e em nível federal para efeitos deste estudo. Constitui um instrumento básico para operacionalizar e expressar as decisões em matéria política, econômica e de planejamento.

De acordo com a espécie e a técnica adotada, o orçamento será organizado por um sistema de classificação padronizado desde a elaboração até a execução, Brasil e México adotaram o processo de convergência as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público – IPSAS juntamente com outros 175 países membros do International Federation of Account – IFAC. Isso permite que a observação da composição do gasto entre estes países seja aproximada ainda que adotem tipos de orçamentos distintos, uma vez que já cumprem integralmente ou estão em processo de convergência para a padronização das normas de estruturação e processamento orçamentário, financeiro e contábil.

O Brasil adota o Orçamento Programa que estrutura as programações orçamentárias organizando-as em programas de trabalho com ênfase nos objetivos a serem realizados, os quais estão intimamente ligados ao sistema de planejamento e aos objetivos que o governo pretende alcançar.

O planejamento e a organização dos programas de trabalho ocorrem através do estabelecimento de funções e subfunções e seus desdobramento conforme definição do governo e alinhadas ao planejamento de médio e longo prazo (respectivamente Lei de Diretrizes Orçamentárias e Plano Plurianual), além de alinhar com a missão dos órgãos, entidades e políticas públicas amplas para os quais metas e custos foram definidos. O objetivo é que o procedimento administrativo seja hierarquicamente estruturado a fim de permitir o rastreamento, o maior controle interno para avaliar a execução e conhecer a eficiência de cada uma das partes de forma analítica, racionalizando a fixação de montantes para despesa de acordo com a eficiência do gasto.

A técnica orçamentária utilizada no âmbito federal brasileiro vinculou a adoção também pelas unidades da Federação, foi legalmente implantada por meio da Lei nº 4.320/1964 que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

A promulgação da lei estimulou a adoção do Orçamento Programa, mas não criou as condições formais e metodológicas necessárias à implantação, por essa razão, três anos depois foi editado o Decreto-Lei nº 200/1967 que tratou da organização da administração em nível federal e estabeleceu diretrizes para a reforma administrativa. Das diversas ações implantadas, se destaca a obrigatoriedade da adesão ao orçamento programa ao estabelecer que em cada ano seja elaborado uma proposta orçamentária que pormenorizará a etapa do Programa Plurianual a ser realizado no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual.

A efetiva aplicabilidade do orçamento programa ocorreu somente depois da edição do Decreto Federal nº 2.829/1998 que estabeleceu normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, assim como da Lei Complementar nº 101/2000 que instituiu as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

No México, a origem do sistema orçamentário moderno remonta ao ano 1976, com a adoção do Orçamento Programa para apoiar o Plano Nacional de Desenvolvimento. No ano de 1996 foi iniciada a Reforma do Sistema Orçamentário que resultou em uma nova estrutura de programa e na mudança de foco, passando a adotar um orçamento orientado para os resultados e incorporando ao processo um conjunto de técnicas relacionadas ao planejamento estratégico, orientação ao cliente, indicadores de desempenho e administração por objetivos, iniciando a modificação das características do sistema mexicano desenvolvido a partir da

técnica de orçamento programa e adicionando gradualmente especificidades do orçamento baseado no desempenho.

A partir de 2003, se iniciou a implantação de um processo de sistematização e modernização do processo orçamentário mexicano chamado Processo de Programação Integral Orçamentário, o qual buscava a adoção de um novo sistema informatizado que contemplasse o acompanhamento de todas as etapas do ciclo orçamentário, bem como a redução e simplificação dos procedimentos administrativos.

A partir da publicação da Lei Federal de Orçamento e Responsabilidade Fazendária em 2006 se fortaleceram as bases para implantação do orçamento baseado em resultados. Além da adoção de um sistema de avaliação de desempenho, princípios específicos foram incorporados na lei que rege o planejamento, a programação e a avaliação das despesas públicas mexicanas em nível federal, o objetivo era criar condições para que os programas orçamentários fossem analisados detalhadamente e relacionados com os resultados obtidos baseando-se no alcance dos objetivos definidos para cada programa.

O orçamento com base no desempenho significa que os órgãos governamentais seriam contemplados com recursos orçamentários conforme o desempenho no exercício anterior caracteriza-se por apresentar o orçamento sob duas perspectivas: o objeto do gasto e o programa de trabalho, o principal critério na atribuição para avaliação dos recursos é a eficiência com que cada unidade governamental executada os gastos.

Em 2015 a Secretária de Finanças e Crédito Público anunciou que a proposta de orçamentária para o ano de 2016 deveria ser feita na modelagem do orçamento com base em resultados e sob a técnica orçamentária de base zero. O Governo Mexicano tinha por objetivo realizar uma reengenharia das despesas públicas. Isso significou que seria analisado cada um dos 889 programas orçamentários e cada item específico do orçamento (cerca de 249.000 alíneas), incluindo todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

A Secretaria consideraria durante a análise a flexibilidade das unidades administrativas e programas existentes, bem como as obrigações legais do Governo Federal. A sequência que foi usada para alocar o orçamento em 2016 foi identificar complementaridades, semelhanças ou duplicações entre os programas e as estruturas; priorizar os programas orçamentários de acordo com os objetivos nacionais e com base em seu desempenho; estabelecer critérios adicionais para a priorização dos programas e projetos de investimento de acordo com o maior retorno social e econômico. Ao contrário do que requer uma metodologia orçamentária pelo critério de base zero, o Governo Mexicano não mencionou o

que seria contemplado na análise custo-benefício, nem as alternativas para atingir os objetivos estabelecidos no Plano Nacional de Desenvolvimento. O que foi proposto, em outras palavras, é uma reestruturação das despesas públicas em que programas incorporados uns pelos outros, órgãos e entidades seriam reorganizadas, métricas de desempenho seriam estabelecidas (embora a maioria das avaliações então existentes fossem relacionadas a gestão, não aos resultados e nem aos impactos da continuidade ou não dos gastos) e que as despesas operacionais e administrativas ficariam restritas ao necessário

Importante destacar a diferença entre Orçamento Incremental, Orçamento Base Zero e as técnicas orçamentárias com critério incremental e critério base zero.

O Orçamento Incremental envolve aumentos com base na realização do ano anterior sem que seja necessária uma extensa justificativa, assume-se que o programa deve ser mantido sem mudanças visíveis na política aplicada. As entidades elaboram suas estimativas orçamentárias assumindo o cálculo do orçamento com base no orçamento do ano anterior (na sua totalidade ou alguma proporção), e adicional ou suprimem percentual para o ano seguinte. Dentro deste esquema, as atribuições para alocação tanto no âmbito do Executivo quanto do Legislativo teriam caráter inercial em cada período fiscal, de forma que as modificações seriam praticamente nulas e desconsideravam fatores macroeconômicos.

O Orçamento Base Zero estabelece que cada órgão governamental justifique em detalhes os pedidos de inclusão na alocação orçamentária, determina o estabelecimento de metas e objetivos de acordo com a política institucional, para selecionar anualmente as melhores opções em termos de relacionamento custo benefício. Inclui uma reavaliação periódica de todos os programas, a partir de zero e sem considerar as variações do ano anterior.

Como mencionado anteriormente, Brasil e México definem o montante do orçamento anual a partir do critério incremental que consiste na determinação do orçamento de um exercício com base no valor realizado no ano anterior, adicionando ou subtraindo a este uma faixa de valor ou porcentagem, ou seja, a definição do numerário e do conteúdo procede de uma base existente. Neste sentido, significa dizer que ainda que o Brasil e México adotem espécies orçamentárias distintas, ambos utilizam a técnica orçamentária de critério incremental para definição do montante a ser fixado para os gastos de um exercício.

Se ambos os países elaboram suas propostas orçamentárias a partir de uma base existente, dificilmente seria possível realizar esse planejamento anualmente a partir do zero e sem considerar as variações do ano anterior. Isso significa que, na verdade, a técnica orçamentária com base zero determina a revisão e a justificativa detalhada de todos os itens a

cada início de um novo ciclo orçamentário, realizando uma revisão a partir do zero até completar integralmente todos os itens. Além disso, as obrigações adquiridas anteriormente limitam a implantação em sentido estrito de um Orçamento Base Zero, essas obrigações são devidas a compromissos adquiridos no passado ou em razão da existência de algum mecanismo legal em vigor que regula a alocação do orçamento e que imputa caráter compulsório a inclusão ou manutenção de determinado gasto.

Além das espécies orçamentárias já citadas, existem diversas outras que se aplicam tanto ao setor público quanto ao setor privado, tais como o orçamento tradicional ou clássico, orçamento baseado na análise custo/benefício, orçamento operacional, orçamento financeiro, orçamento flexível e orçamento participativo.

No caso dos países objeto deste estudo, o que se observa é que a espécie orçamentária é aperfeiçoada e modificada ao longo do tempo, no entanto em razão da necessidade da continuidade e para que a base de informações não se perca nas séries históricas, o que ocorre é que além do caráter gradual da transição de uma espécie para outra, algumas características importantes são mantidas ou incorporadas a fim de melhorar a qualidade da informação e a rastreabilidade desde a alocação até a execução. Neste sentido, o que caracteriza a espécie adotada por cada país não seria a adoção em sentido estrito de um único modelo, mas a predominância de características que ele apresenta na estrutura e organização do orçamento e da orientação que possui para avaliar a eficácia do gasto público.

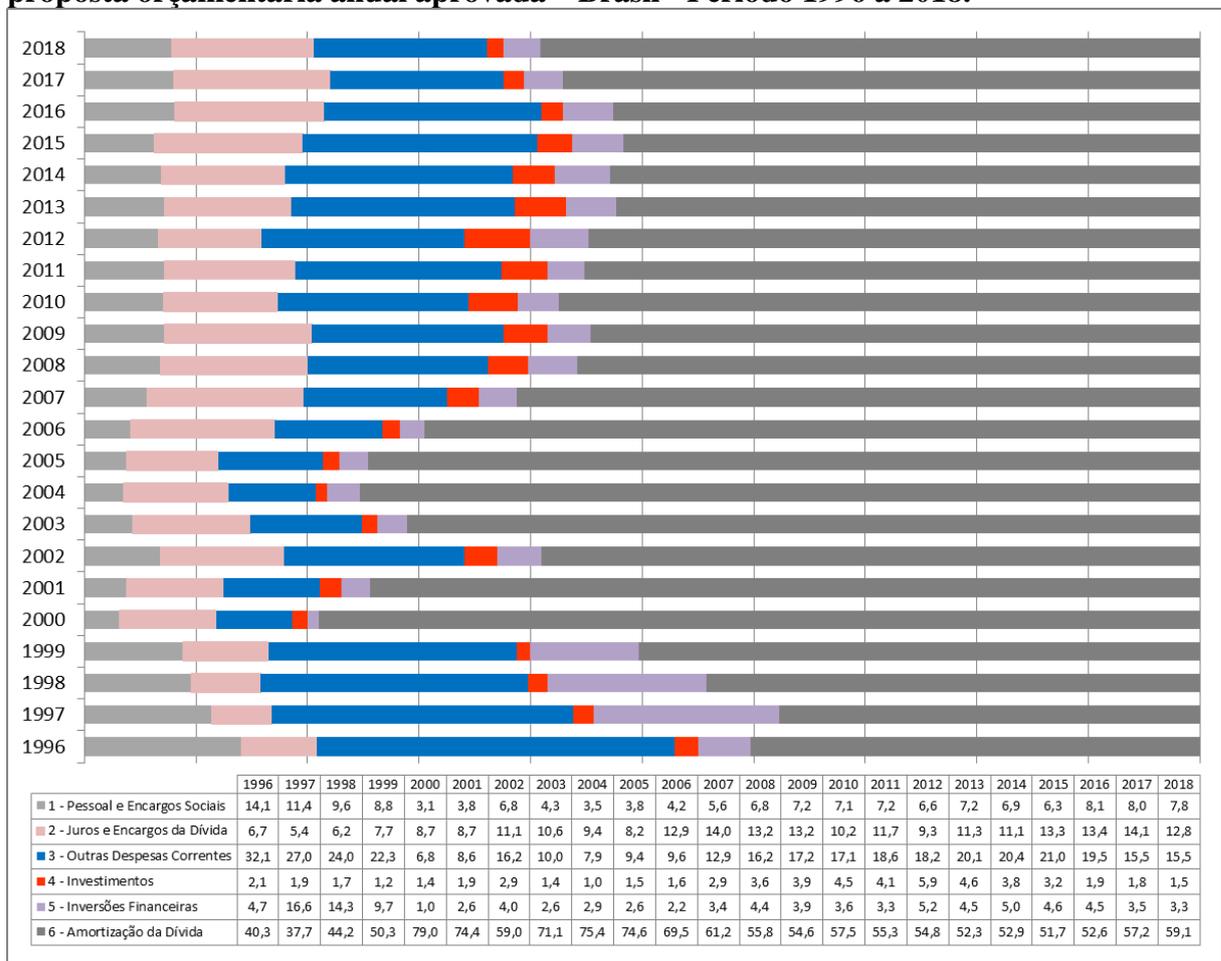
Após a breve revisão histórica e da apresentação das características referente a espécie e a técnica orçamentária adotada em cada país para definição do montante geral do orçamento anual, torna-se necessário analisar a composição da proposta orçamentária por grupos de despesa com o objetivo de compreender de forma mais clara quanto do total de recursos definidos na proposta estão de fato disponíveis para alocação e realocação.

Brasil e México dividem as despesas conforme a finalidade do gasto e de acordo com sua natureza econômica, seja para a manutenção da disponibilidade dos serviços durante o processo operacional do Estado, ou para manter e expandir sua escala de operação, por exemplo, com a ampliação da infraestrutura e do patrimônio público. Esta classificação avalia as despesas em duas categorias: despesas correntes e despesas de capital.

De forma simplificada as despesas correntes são as categorias de gastos que não contribuem diretamente para formação ou aquisição de um bem capital, referem-se essencialmente a contratação de serviços e aquisição de bens de consumo necessários para manter as instituições e órgãos governamentais em funcionamento.

As despesas de capital correspondem às alocações destinadas a aumentar os ativos de capital, através da formação, aquisição de um bem ou a conservação daqueles já existentes, inclui investimentos para aquisição de imóveis, mobiliários, equipamentos, material permanente, aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie. Ao contrário das despesas correntes, as despesas de capital refletem um aumento de ativos fixos no setor público. No que se refere à dimensão de rigidez dos gastos em relação à possibilidade de negociação e alterações, ambos os países utilizam terminologias distintas. Essa variação ocorre em razão da adequação dos termos a melhor forma de definir a estrutura que atenda a espécie e técnica orçamentária adotada por cada um deles.

Gráfico 1: Distribuição percentual de recursos orçamentários por natureza de despesa na proposta orçamentária anual aprovada – Brasil - Período 1996 a 2018.



Fonte: Elaboração própria, informações do período de 1996 a 2001 adaptado de Figueiredo e Limongi (2008, p.35), período de 2002 a 2018 informações coletadas no SIOP-Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento, disponível no site www.siop.planejamento.gov.br.

O gráfico 1, apresenta informações do Brasil em relação ao percentual de recursos orçamentários alocados por natureza de despesa no período de 1996 a 2018 com base na proposta orçamentária anual aprovada, expõe o peso relativo de cada componente na formação do total do orçamento anual

No caso brasileiro os gastos incluídos na proposta inicialmente enviada pelo Executivo possuem caráter discricionário ou compulsório, ou seja, os gastos garantidos por previsão constitucional ou legal possuem atributo obrigatório tornando sua inclusão compulsória, pois seus montantes são definidos fora do ciclo orçamentário anual. Os gastos que não possuem essa vinculação são considerados discricionários, neste sentido podem ser alocados de acordo com as prioridades e preferências do Executivo e do Legislativo dentro das regras vigentes e da prerrogativa e limitação de atuação estabelecida a cada um.

Os gastos da natureza “Pessoal e Encargos Sociais” representaram em média no período estudado 6,9% do total da proposta orçamentária anual aprovada, referem-se às despesas orçamentárias dos três poderes com o funcionalismo público, abrange o pessoal ativo, inativos e pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares, independente das espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelos órgãos e instituições públicas às entidades de previdência, conforme estabelece o caput do Art. 18 da Lei Complementar Nº 101/2000. As decisões referentes a esta natureza ocorrem fora do ciclo orçamentário anual e a alocação do recurso possui caráter compulsório, qualquer mudança neste grupo depende de alteração dos dispositivos previstos na Constituição Federal.

No período de 1996 a 2018, em média, as naturezas “Juros e Encargos da Dívida” e “Amortização da Dívida” representaram respectivamente 10,6% e 58,3% do total da proposta orçamentária anual aprovada. Ambas as naturezas obedecem a cálculos específicos com tratamento contábil e financeiro semelhantes entre elas e separado das demais, possuem caráter obrigatório e estão fortemente ligadas à política fiscal e econômica adotada pelo Governo, são decididas fora do ciclo orçamentário anual levando em contas diversas variáveis e indicadores macroeconômicos.

A natureza “Juros e Encargos da Dívida” refere-se à despesa de capital com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária. A natureza “Amortização da Dívida” trata

das despesas de capital com o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária.

As “Inversões Financeiras” representaram em média no período observado 4,9% do total da proposta orçamentária anual aprovada, consistem em despesas de capital que contribuem para formar um bem de capital, adicionar um valor a um bem existente ou transferir a propriedade de bens ou direitos para o setor público. Estas despesas orçamentárias possuem caráter discricionário e se destinam a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas e quando a operação não importe aumento do capital; também a aquisição de títulos representativos com a constituição ou aumento do capital de empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias e de seguro.

As “Outras Despesas Correntes” representam em média no período observado 16,8% do total da proposta orçamentária anual aprovada, se destinam a despesas correntes com aquisição de material de consumo, contratações de serviços expressos e continuados, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica despesas correntes não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa, estes itens possuem caráter discricionário. Estão incluídos neste grupo também os gastos com pagamentos de benefícios da previdência social a aposentados e pensionistas do INSS, assim como as transferências a estados e municípios cujos valores são arrecadados pela União e repassados aos entes da Federação, ambos decorrem de determinação constitucional e por esta razão possuem inclusão obrigatória.

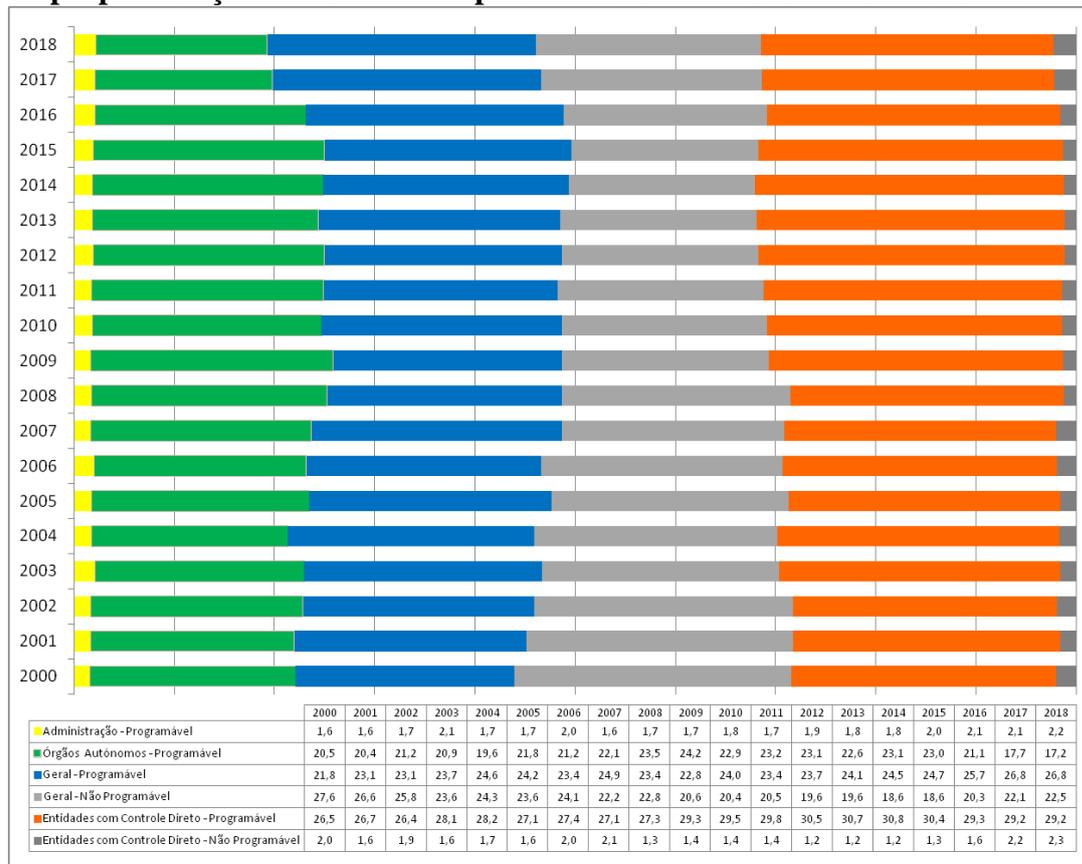
A natureza “Investimentos” contempla as despesas de capital para aquisição de softwares; contratação de planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente. Consiste na menor parcela do gasto público, representando em média no período observado 2,6% do total da proposta orçamentária anual aprovada, possui caráter discricionário e maior liberdade de alocação no ciclo orçamentário tanto pelo Executivo quanto pelo Legislativo.

No caso mexicano o tamanho e a composição do valor passível de alteração e negociação ocorrem por meio da distinção entre despesas programáveis e não programáveis. Os gastos programáveis podem ser divididos em despesas de inclusão obrigatória e despesas suscetíveis a realocação, enquanto o primeiro deve permanecer praticamente nos termos propostos pelo Executivo, o segundo compreende itens politicamente negociáveis pela Câmara

dos Deputados. As despesas não programáveis incluem os gastos decorrentes de obrigações baseadas em requisitos constitucionais e legais que não correspondem à provisão de bens ou serviços públicos diretamente, tal como dívida pública, participações em empresas e transferências para órgãos governamentais e municípios, as despesas de exercícios anteriores, entre outros.

A despesa compulsória possui caráter obrigatório, refere-se aos montantes comprometidos com programas e projetos de investimento plurianuais em execução; programas e projetos financiados com crédito externo, subsídios e transferências para programas sociais, contribuições para entidades federais e municípios, acordos de descentralização de recursos para estados e municípios, projetos de infraestrutura de longo prazo em andamento, gastos referente a contratação de serviços em andamento com duração maior que um exercício, gastos com funcionalismo, pensões e aposentadorias.

Gráfico 2 - Distribuição percentual de recursos orçamentários por natureza de despesa na proposta orçamentária anual aprovada – México - Período 2000 a 2018



Fonte: Elaboração própria a partir de informações de cada decreto anual aprovado disponível no site <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx>, que disponibiliza informações apenas a partir do ano 2000, por esta razão a série histórica contemplará o período de 2000 a 2018.

O gráfico 2, apresenta informações do México em relação ao percentual de recursos orçamentários alocados por classificação administrativa no período de 1996 a 2018 com base na proposta orçamentária anual aprovada, expõe o peso relativo de cada componente na formação do total do orçamento anual.

O decreto de aprovação do orçamento público mexicano é organizado através de classificação administrativa que divide o orçamento em quatro grupos chamados de ramos conforme responsabilidade pelo gasto: Ramo da Administração, Ramo dos Órgãos Autônomos, Ramos dos Gastos Gerais e Ramos das Entidades com Controle Direto. Estes grupos são subdivididos em gastos programáveis e não programáveis, conceitos estes apresentados anteriormente.

O Ramo da Administração consiste em gasto programável e abrange os recursos alocados para as despesas com as dependências e entidades ligadas a Presidência da República, as diversas Secretarias de Estado, Defesa Nacional, Ministério Público, Procuradoria Federal, Conselhos, Agências Reguladoras, entidades setorializadas, no período de 2000 à 2018 representou em média 1,8% do gasto total aprovado.

O Ramo Autônomo (órgãos autônomos) abrange as despesas relacionadas às dependências e entidades do Poder Legislativo; Poder Judiciário; Instituto Nacional Eleitoral; Comissão Nacional de Direitos Humanos; Comissão Federal de Competência Econômica; Instituto Nacional para Avaliação da educação; Instituto federal de Telecomunicações; Instituto Nacional de Transparência, Acesso a Informação e Proteção de Dados Pessoais; Instituto Nacional de Estatística e Geografia e Tribunal Federal de Justiça Administrativa. Os valores alocados para este grupo consistem em gastos programáveis e representaram no período observado 21,5% do valor total da proposta orçamentária aprovada.

O Ramo Geral (gastos gerais) é dividido em dois subgrupos, o das despesas programáveis e o das despesas não programáveis. As despesas programáveis contemplam as contribuições para a seguridade social; as previsões salariais e econômicas; as previsões e contribuições para os sistemas de educação básica, normal, tecnológica e de adultos; também incluem as contribuições federais para entidades federativas, estados e municípios, este grupo representou em média 24,1% do valor total da proposta orçamentária aprovada.

O grupo das despesas não programáveis abrange o cumprimento de obrigações e apoios previstos em lei como a dívida pública, as transferências e participações em entidades federativas, estados e municípios; as despesas para operações e programas de apoio financeiro

e despesas de exercícios anteriores, representou 22,4% do gasto aprovado no período observado.

O Ramo das Entidades sujeitas a Controle Orçamentário Direto também se divide em dois subgrupos, os gastos programáveis que contemplam o Instituto de Seguridade e Serviços Social do Estado, o Instituto Mexicano de Seguro Social e as Empresas Públicas de Petróleo e Eletricidade, representam em média 28,6% do gasto aprovado no período. Os gastos não programáveis deste ramo consistem em custos financeiros das despesas relacionadas às empresas públicas e correspondem em média a 1,6% do gasto aprovado.

A classificação administrativa permite identificar as unidades responsáveis dentro de cada um dos ramos da proposta orçamentária, isto é, mostra os executores da despesa pública, o que torna mais específica a identificação dos responsáveis e os projetos que cada um deles realiza. O Artigo 27 da Lei Federal de Orçamento e Responsabilidade Fazendária estabelece que a estrutura do programa contenha pelo menos certas categorias, embora não defina quais e nem qual é a porcentagem máxima dos recursos alocados às unidades responsáveis que podem ser classificadas em cada uma delas.

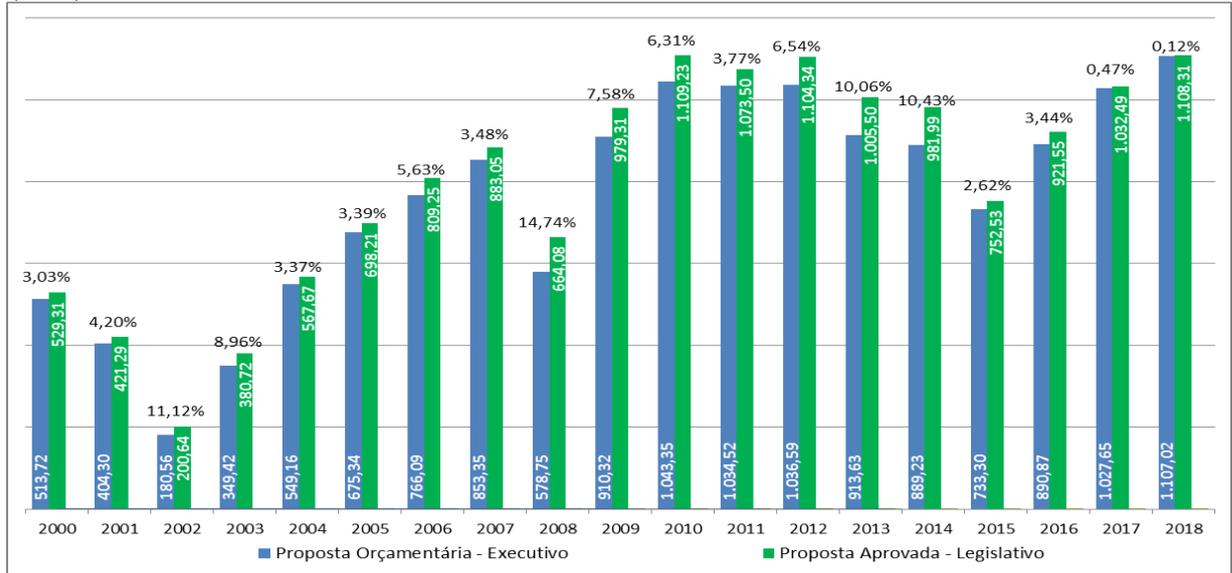
Ao analisar o detalhamento analítico da proposta orçamentária verifica-se a recorrência em todos os ramos e diversos programas do uso de uma categoria genérica denominada "atividade institucional não associada a um projeto". Esta categoria foi criada com o objetivo de conferir flexibilidade às unidades responsáveis pela gestão de recursos, no entanto ela não permite no momento de a aprovação da proposta vincular o montante ao tipo de gasto que será executado.

Outro ponto a se observar refere-se a valores referentes a obras, a Lei de Obras Públicas - LOP permite que a inclusão de determinado item seja feita no valor de 25% do total da obra, isso incorre em uma possível subestimativa do total dos compromissos em longo prazo, uma vez que não há projeções detalhadas e completas para cada projeto de obras públicas e seus componentes no momento de sua aprovação. Há ainda a possibilidade de o órgão responsável pelo acompanhamento da obra autorizar o aumento do orçamento original em até três vezes adicionais, situação esta que incorreria no aumento significativo de compromissos assumidos fora do ciclo orçamentário e diminuiriam ainda mais a margem disponível para livre alocação de recursos.

Após apresentar informações sobre a espécie e a técnica orçamentária adotada para definição do montante do gasto e a composição da proposta orçamentária, resta analisar o

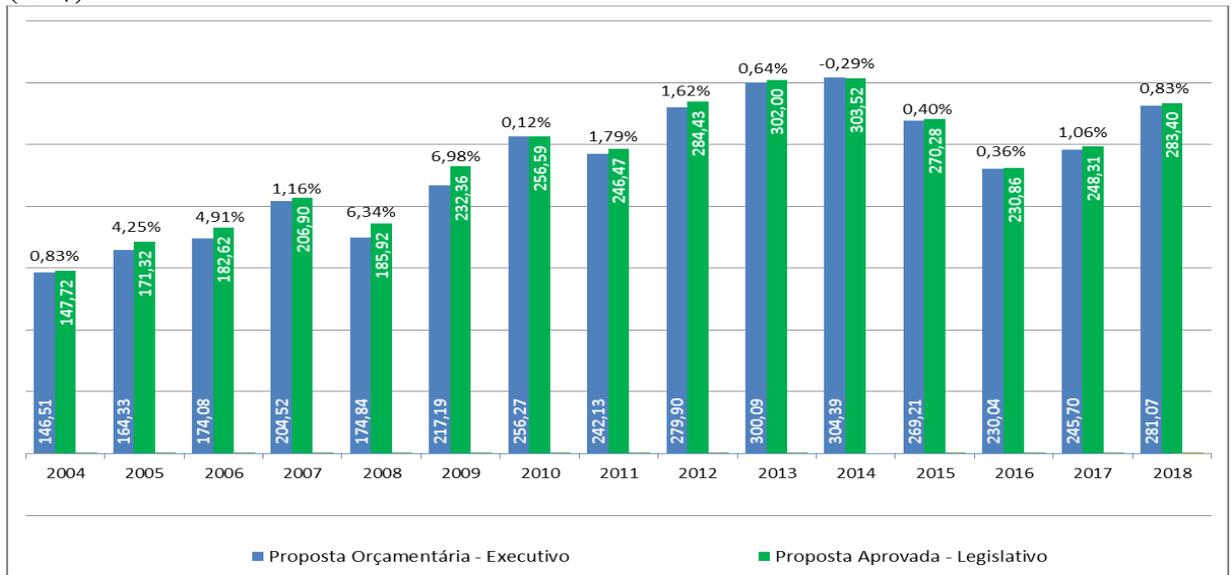
montante de fato disponível para que as realocações sejam feitas e em que medida o orçamento anual aprovado pelo Legislativo se distancia da proposta originalmente enviada pelo Executivo.

Gráfico 3 - Diferença entre a proposta enviada pelo Executivo e a aprovada pelo Legislativo após alterações – Brasil - Período 2000 a 2018 – Valores em milhões de dólares (US\$)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações coletadas no SIOP-Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento, disponível no site www.siop.planejamento.gov.br.

Gráfico 4: Diferença entre a proposta enviada pelo Executivo e a aprovada pelo Legislativo após alterações – México - Período 2004 a 2018⁽¹⁾ – Valores em bilhões dólares (US\$)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações de cada decreto anual aprovado disponível no site <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx>

Notas

(1) O anexo que trata das adequações aprovadas pela Câmara de Deputados tornou-se obrigatório a partir do ano 2004, por esta razão a série histórica contemplará o período de 2004 à 2018.

Os gráficos 3 e 4 apresentam informações respectivamente sobre o Brasil e o México, em ambos se demonstra a diferença entre a proposta inicial enviada pelo Executivo e a aprovada pelo Legislativo após ampliações, reduções e realocações. Os valores são expostos em totais na moeda de cada país referente ao montante de cada proposta e em porcentagem para a diferença entre elas, o período observado se refere respectivamente entre 2000 a 2018 para o primeiro e 2004 a 2018 para o segundo.

Analisando os valores apresentados na promulgação da lei orçamentária anual no caso brasileiro e no decreto de promulgação do orçamento anual mexicano, sem realizar deduções e compensações de qualquer natureza além das que já estão contidas oficialmente nos documentos citados e sem pormenorizar o detalhamento das alterações feitas pelo Legislativo durante a apreciação, é possível observar que de todo o montante estabelecido para o orçamento de cada país, durante o período observado o valor de fato modificado alcançou em média 5,75% no Brasil e 2,07% no México em relação ao total aprovado no orçamento anual.

Em síntese, a análise da espécie e da técnica orçamentária adotada para definição do montante do gasto e a composição da proposta orçamentária mostram que as escolhas do Executivo e do Legislativo são limitadas e a margem de liberdade para realocação incide anualmente sobre uma parcela reduzida, que abrange parte das despesas correntes e outra parte dos valores destinados a investimentos.

Em linhas gerais, a limitação da atuação ocorre em razão de proteção constitucional e legal dos vários componentes do gasto público, da política macroeconômica adotada pelo governo e por decisões tomadas anteriormente fora do ciclo orçamentário anual. Esta situação resulta que parte significativa do gasto público acaba sendo mantida ou incluída de forma compulsória, fora do controle político e da amplitude de influência e decisão seja do Executivo ou do Legislativo.

Conclusão

O presente estudo apresentou como hipótese que nos sistemas presidencialistas democráticos, independente da alternância de quem ocupa o governo, a versão final do orçamento público resulta de cooperação e acordo entre os poderes Executivo e Legislativo. Esta hipótese em certa medida, se contrapõe a ideia de que a composição de um sistema político determina a dinâmica orçamentária, de forma que se esperaria que ao mudar a composição e a lógica deste, também mudariam os mecanismos para definição das prioridades de gasto.

O estudo comparado entre o Brasil e o México durante a etapa de aprovação anual em nível federal pelo eixo das relações institucionais, permitiu avaliar que a alternância de quem ocupa o governo não é condição suficiente para romper com as restrições que dificultam a realização de alterações na alocação do recurso público anualmente.

As limitações de atuação decorrentes de proteção constitucional e legal dos vários componentes do gasto público, da política macroeconômica adotada pelo governo e por decisões tomadas anteriormente fora do ciclo orçamentário anual, resultam que parte significativa do gasto público acaba sendo mantida ou incluída de forma compulsória, fora do controle político e da amplitude de influência e decisão, seja do Executivo ou do Legislativo.

A reduzida margem que resta disponível para livre alocação é decidida por meio de um complexo jogo político em que os participantes possuem incentivos diversos e a participação pode ocorrer de maneira formal ou informal, o objetivo é determinar as iniciativas orçamentárias que merecerão a alocação de valores financeiros em detrimento de outras tantas possíveis.

A conjuntura institucional, a estrutura das instituições orçamentárias de cada país e as pressões internas e externas, combinadas com as limitações que diminuem a margem disponível para livre alocação, estabelecem os limites de contorno da atuação dos participantes e determinam a amplitude de influência dos tomadores de decisão.

Diante da reduzida margem disponível frente a alta disputa que se estabelece pela garantia da materialização do projeto político, o Executivo procura aprovar sua proposta com a menor quantidade de alterações possíveis e o Legislativo busca ampliar sua influência por meio da inclusão de emendas na lei orçamentária anual, revelando o orçamento público como um importante instrumento para institucionalização de procedimentos de gestão das maiorias políticas.

As margens de cooperação interpartidária e interinstitucional que resultam na aprovação da proposta orçamentária, encontram estímulo na dificuldade de convergência das proposições. Esta dificuldade leva a necessidade de que se estabeleçam acordos e alianças, representados pelas comissões de deputados, comissões de senadores, comissões estaduais, bancadas partidárias, coalizões partidárias e alianças de deputados ou senadores de diferentes partidos, que viabilizam a aprovação do orçamento público anual através de um esforço de cooperação para temas específicos e que formalizam suas proposições conforme os mecanismos estabelecidos em cada país.

Referências

ABRANCHES, S. H. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Dados, 1988. p. 5-32.

ALBALA, A. **Presidencialismo y coaliciones de gobierno en América Latina: Un análisis del papel de las instituciones**. Rev. cienc. polít. (Santiago), Santiago, v. 36, n. 2, p. 459-479, agosto 2016. Acessado 28/07/2017.

Disponível em http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttextepid=S0718-090X2016000200003eIngl=en&esnm=iso.

http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttextepid=S0718-90X2016000200003elang=pt

AYALA, C. I. S. **La participación del Senado en la totalidad de la Función presupuestaria en México**. Documento de Trabajo N° 430. Fundación Rafael Preciado Hernández A.C, 2012.

Acesso 14/12/2017. Disponível em:

https://www.pan.org.mx/wp-content/uploads/downloads/2013/08/Documento_437.pdf

BERTHOLINI, F. PEREIRA, C. **Pagando o preço de governar: Custos de governabilidade no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Academia.edu. 2015. Disponível em https://www.academia.edu/12491612/Pagando_o_Pre%C3%A7o_de_Governar_Custos_de_Governabilidade_no_Presidencialismo_de_Coaliz%C3%A3o_Brasileiro. Acesso 08/01/2018.

BITTENCOURT, F. M. **Relação Executivo - Legislativo no presidencialismo de coalizão: Um quadro de referência para estudos de orçamento e controle**. Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado, 2012. p. 5-41.

BOND, J. e FLEISCHER, R. **The President and the Legislative Arena**. Chicago : University of Chicago Press, 1990.

BOLIO, F. J. P. **Tiempo de coaliciones: cinco lustros de elecciones en México**. Rev. IUS, Puebla, v. 6, n. 30, p. 136-148, dic. 2012. Disponível em <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttextepid=S1870-21472012000200008eIngl=en&esnm=iso>. Acesso 07/01/2018.

PÉRES, M. A. **El proceso de Negociación Presupuestal en el Primer Gobierno sin mayoría: Un estudio de caso**. Ciudad de México, Distrito Federal, México: CIDE, 2001.

CERVANTES, E. C. **Relaciones entre ejecutivo y congreso en México, 1997-2006**. La aprobación de las finanzas públicas. Andamios, 2011. Volume 8, Número 15, p. 273-303.

_____ **Cambio político y reforma del sistema presupuestario en México.** Andamios, México , v. 10, n. 23, p. 233-256, dic. 2013 . Disponível em <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632013000300010&lng=es&nrm=iso>. Acessado em 05 feb. 2018.

CHASQUETTI, Daniel. **La supervivencia de las coaliciones presidenciales de gobierno en América Latina.** Postdata, Ciudad Autónoma de Buenos Aires , n. 11, p. 163-192, abr. 2006 .Disponible em http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-96012006000100007&lng=es&nrm=iso . Acessado em 28 jul. 2017.
http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-96012006000100007

FIGUEIREDO, A. C., LIMONGI, F. (2008). **Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão.** Rio de Janeiro: FGV.

GOSLING, J. J. (2016). **Budgetary Politics in American Governments** (6th ed.). New York, United States: Routledge.

GREGGIANIN, E. et al. **A Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados** - contexto histórico, atribuições, objetivo e importância. In BRASIL. CÂMARA DE DEPUTADOS. 40 anos de Consultoria Legislativa: consultores legislativos e consultores de orçamento. Brasília, 2011. p. 115-196.

GROHMANN, L. G. (2001). **A separação de poderes em países presidencialistas: a América Latina em perspectiva comparada.** Revista de Sociologia e Política Nº 17, 75-106..

INÁCIO, M; REZENDE, D. **Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas.** Opin. Pública, Campinas , v. 21, n. 2, p. 296-335, Aug. 2015. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/1807-01912015212296>. Acesso em 07/01/2018.

JONES, C. O. **Separate But Equal Branches: Congress and the Presidency.** New Jersey : Chatham House. 1995.

METTENHEIM, K. **Presidential Institutions and Democratic Politics** : Comparing Regional and National contexts. Baltimore : Johns Hopkins University Press.1997.

LANZARO, J. ,et al. **Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina** (1ª ed.). Buenos Aires, Argentina: Clacso. 2003.

LANZARO, J. **Uruguay: las alternativas de un presidencialismo pluralista.** In: J. Lanzaro, Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina (pp. 283-318). Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2001.

_____ **Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina.** In: Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina (pp. 15-50). Buenos Aires: Clacso, 2003.

LIMONGI, F. **A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório.** Novos estud. - CEBRAP, São Paulo, n. 76, p. 17-41, Nov. 2006. Available from http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002006000300002&lng=en&rm=iso. Acesso em 20 June 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002006000300002>.

LIMONGI, F; FIGUEIREDO, A. **Processo orçamentário e comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo.** Dados, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 737-776, Dec. 2005. Available from http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582005000400002&lng=en&rm=iso. access on 28 July 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582005000400002>

LINZ, J. J. **Los peligros del presidencialismo.** Revista Latinoamericana de Política Comparada, 2013. p.11-31.

LIJPHART, A. **Las democracias contemporáneas.** Barcelona: Ariel, 1987.
_____ **Patterns of Democracy.** New Haven: Yale University Press, 1999.

MAIA, L. M. **Do presidencialismo de coalizão ao parlamentarismo de ocasião : as relações executivo-legislativo no governo Dilma Rousseff.** 24/06/2016. 121 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Mestrado Profissional) - Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/33640>. Acessado em 07/01/2018.

MAINWARING, S., SHUGART, M. S. **Juan J. Linz: presidencialismo y democracia.** Una revisión crítica. Latino Americana de Política comparada, 2013.p. 33-60.

MAYHEW, D. R. **Divided We Govern : Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-1990.** New Haven : Yale University Press, 1991.

MOISÉS, J. Á. **Desempenho do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão (1995-2006).** CADERNOS ADENAUER XII, Nº2, 2011.p. 15-32.

PÉRES, M. A. **El proceso de Negociación Presupuestal en el Primer Gobierno sin mayoría: Un estudio de caso.** Documento de Trabajo 137. Ciudad de México, Distrito Federal, México: CIDE, 2001.

POWER, Timothy. **Presidencialismo de coalizão e o design institucional no Brasil: o que sabemos até agora?** in *Legislativo pós-1988: reflexões e perspectivas*. SATHLER, André. BRAGA, Ricardo (org). Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015. Páginas 15-45.

REZENDE, F., et al. **O orçamento público e a transição do poder**. Rio de Janeiro, Brasil: Fundação Getúlio Vargas, 2003.

ROSAS, M. L. **Gobiernos divididos horizontales en México**. México. Sociologica, 2001. Acesso em 12 de 08 de 2017. Disponível: <http://www.sociologicamexico.azc.uam.mx/index.php/Sociologica/article/download/457/433> acessado em 12/08/2017

SANTOS, F. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão**. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

SOSA, L.C; ESTEFAN, D.D. **Diagnóstico de la negociación presupuestaria 2006-2007**. México: Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 2007.

SOUR, L. **Pluralidad y transparencia en el proceso de aprobación presupuestal al interior de la Cámara de Diputados**. Ciudad de México, Distrito Federal, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas - CIDE, 2006.

_____. **Presupuestar en América Latina y el Caribe: el caso de México**. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 2007.

UGALDE, L. C. **La negociación política del presupuesto en México 1997-2012: El impacto sobre la composición y ejecución del gasto público**. México : Integralia SITESA, 2014. 148 p.

WILDAVSKY, A.; Otto, A. D; Dempster M. A. M. A. **Theory of the Budgetary Process**. The American Political Science Review, Vol. 60, No. 3 (Sep., 1966), pp. 529-547. Acesso em 21/10/2017. Disponível em <http://www.jstor.org/stable/1952969>