

Universidade de Brasília
Instituto de Ciências Humanas
Departamento de Economia

Orçamento impositivo:
uma análise à luz da
Economia Política

Luís Otávio Barroso da Graça

Dissertação apresentada ao
Departamento de Economia da
UnB em 2/7/2003 como requisito
à obtenção do título de Mestre
em Economia do Setor Público.

BANCA EXAMINADORA:

Sen. Eduardo Matarazzo Suplicy – Senado Federal

Prof. Fábio Kanczuk – FEA/USP

Prof. James Giacomoni – CCA/UnB

Prof. Maurício Soares Bugarin – Eco/UnB (Orientador)

Sumário

Resumo/abstract	4
Agradecimentos	5
1.Introdução	6
2.Exame da Situação Atual	8
3. Propostas de Emenda à Constituição	14
4.Introdução aos modelos formais	24
5.O contingenciamento: grupos e suas representações divididos ao meio	32
6.Proporção genérica entre os grupos; representações seguem essa proporção	42
7.Probabilidade de escolha do relator pode estar dissociada da razão entre os grupos	53
8.Regra ótima de seleção do relator	61
9.Conclusão	67
Apêndice	70
Bibliografia	79

Lista de tabelas

Tabela 1: orçamento fiscal e da seguridade social (R\$ 1 bilhão)	9
Tabela 2: receita orçamentária – exceto refinanciamento da dívida (R\$ 1 bilhão)	9
Tabela 3: resumo das PEC sobre orçamento impositivo apresentadas de 1999 a 5/6/2003	14
Tabela 4: emendas de parlamentares (R\$ 1 milhão)	23

Resumo

Um dos temas de debate no que diz respeito à matéria orçamentária relaciona-se à controvérsia sobre o caráter autorizativo da Lei Orçamentária Anual (LOA). A prática brasileira mostra ser a LOA definidora de valores máximos para cada ação de governo. Nesse caso, é atribuída ao Poder Executivo uma razoável dose de discricionariedade quanto à efetiva distribuição dos recursos orçamentários. A questão da distribuição de recursos constitui o ponto central deste trabalho. São construídos modelos formais de Economia Política que têm por objetivo analisar uma proposta para a introdução, no regramento vigente sobre Direito Financeiro, da figura do orçamento impositivo. A análise parte da admissão da existência do problema do fundo comum e de que há a necessidade de correção da LOA durante sua execução, a qual se dá pelo mecanismo do contingenciamento. A participação do Congresso nesse processo, modelado como um jogo em que existem apenas dois grupos de interesse, mostra proporcionar, satisfeitas determinadas condições, maior utilidade ao conjunto da população do que a que resulta do contingenciamento definido unilateralmente pelo Executivo.

Palavra-chave: *orçamento impositivo.*

Abstract

An important issue concerning the budgetary process is related to its authorizing aspect. The Brazilian procedure reveals the federal budget to be conceived as a law that only defines maximum values to which government actions are restricted. In this case, the Executive has a great chance to distribute sources according to its convenience. This topic – distribution of public sources – is the central point of this work. Formal models of Positive Political Economics are constructed in order to evaluate a proposal which makes the budget imposing. The analysis admits the existence of the common-pool problem and the necessity of adjustments during budgetary execution. The participation of the Legislative in these adjustments, modeled as a game in which there are only two interest groups, is shown to bring, under some conditions, more utility to the society than the one that rises from adjustments defined by the Executive only.

Key-word: *imposing budget.*

Agradecimentos

Agradeço à minha esposa, Elizabeth, o apoio incondicional durante todo o período de realização deste trabalho. Sua compreensão, seu carinho e sua crença no resultado do meu esforço foram, para mim, emocionantes.

Agradeço ao meu pai, Tarcisio, e à minha mãe, Maria, presenças constante em toda a minha trajetória estudantil. E ao meu irmão, Tarcisio, grande exemplo de determinação. Ao restante da família, agradeço o suporte sempre presente.

Agradeço ao meu orientador, Prof. Maurício Bugarin, que emprestou seu grande profissionalismo ao meu acompanhamento. Agradeço, também, ao Sen. Eduardo Suplicy, ao Prof. Fábio Kanczuk e ao Prof. James Giacomoni, os quais deram brilho à minha defesa.

Agradeço a todos os meus amigos, que sempre me deram grande incentivo. Agradeço, especialmente, aos colegas da Consultoria de Orçamentos do Senado Federal, os quais muito me ajudaram, seja me ensinando alguns temas, seja me indicando leituras pertinentes.

Finalmente, agradeço a Deus o simples fato de ter colocado essas pessoas em minha vida... E de ter me confiado duas pessoas muito especiais: minha filhinha, Ana Luísa, e meu filhote, Luís Felipe...

*Este trabalho é dedicado ao
meu vovô Barroso (in memoriam) e
à minha vovó Lydia.*

1. Introdução

Um dos temas de debate no que diz respeito à matéria orçamentária relaciona-se à controvérsia sobre o caráter autorizativo da Lei Orçamentária Anual (LOA). A prática brasileira mostra ser a LOA concebida como definidora de valores máximos para cada ação de governo. Nesse caso, é atribuída ao Poder Executivo uma certa discricionariedade quanto à alocação de recursos públicos, em prejuízo das expectativas geradas pelas decisões tomadas no Congresso.

Este trabalho tem o objetivo de fazer uma análise do orçamento impositivo sob o enfoque da teoria da Economia Política. No capítulo 1, é feito um exame da situação hoje existente em termos de orçamento público. São apresentados diversos problemas relacionados à discussão sobre a LOA impositiva. Abordam-se as questões relativas ao planejamento estatal, à redução das desigualdades inter-regionais, à transparência, ao relacionamento entre os Poderes Executivo e Legislativo, às vinculações orçamentárias, ao fortalecimento das instituições e à responsabilidade fiscal.

No capítulo 2, são objeto de exame as Propostas de Emenda à Constituição (PEC) sobre orçamento impositivo apresentadas desde 1999 e que não tenham sido arquivadas até 6/6/2003. A análise se dá pelo confronto entre a situação que se propõe a alterar e a situação que existe atualmente. As PEC estudadas são: da Câmara dos Deputados, a de número 419, de 2001; do Senado Federal, as de número 24, de 2003, 9, de 2002, 28, 22 e 2, essas três últimas de 2000. O apêndice traz a íntegra dessas propostas.

O aspecto da distribuição dos recursos orçamentários, apresentado no capítulo 1, constitui o tema central desse trabalho e volta a ser abordado no capítulo 3. São construídos modelos formais de Economia Política Positiva que têm por objetivo analisar uma proposta para a introdução, no regramento vigente sobre Direito Financeiro, da figura do orçamento impositivo. Nomeadamente, a proposta em que se

baseiam os estudos aqui desenvolvidos é a PEC nº 22, de 2000, do Senado Federal. A análise, em suma, parte da admissão da existência do problema do fundo comum e de que há a necessidade de correção da LOA durante sua execução. Tal correção se dá pelo mecanismo do contingenciamento. A participação do Congresso nesse processo, modelado como um jogo em que existem apenas dois grupos de interesse, mostra proporcionar, satisfeitas determinadas condições, maior utilidade ao conjunto da população.

2. Exame da situação atual

1.1. Alocação aos diversos grupos da sociedade

O Poder Executivo não é obrigado, de acordo com a interpretação hoje em vigor¹, a despender um real que seja em decorrência de previsão na LOA. Isso em relação a qualquer despesa, mesmo às consideradas obrigatórias, que o são por mandamento de norma que não a lei de meios (lei orçamentária). Dessa forma, existe a possibilidade de que grupos que não os de interesse do Presidente da República sejam relativamente menos beneficiados pelas alocações de gastos públicos. A distribuição mais igualitária de recursos públicos, entretanto, pode melhorar o nível de bem-estar social (da forma como definido neste trabalho, mais adiante), o que pode ser conseguido pela observância das decisões tomadas pelo Congresso. Tais decisões refletem, em última análise, negociações entre grupos representativos dos mais diversos segmentos da sociedade.

Nesse ponto, cabe esclarecer que mesmo as despesas obrigatórias assumem certo grau de discricionariedade quanto às suas destinações. Cite-se, como exemplo, o caso da educação. De acordo com o art. 212 da Constituição, combinado com seu § 1º, “a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito (...) por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos [descontada a parcela transferida a Estados e a Municípios] (...) na manutenção e desenvolvimento do ensino”. Note-se que, não obstante a União ter obrigatoriamente que alocar esse montante à educação, existe uma oportunidade para se alocar parcela dos recursos independentemente da vontade do Congresso (evidenciada na LOA). Imagine-se que, fora as despesas cuja destinação realmente tenha que ser respeitada (como é o caso das despesas com pessoal), haja cem unidades monetárias (100 U.M.) para serem, de acordo com a LOA, investidas em igual montante nos

¹ O art. 174, caput, da Constituição, informa que “o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este **determinante** para o setor público e indicativo para o setor privado” (grifo nosso). Alguns profissionais que atuam na área orçamentária entendem que, dado ser a LOA ferramenta do processo de planejamento, não há outra interpretação para o caráter do orçamento que não o da obrigatoriedade.

Estados A, B, C e D. Concretizada a arrecadação prevista, não há como deixar de destinar 25 U.M. a cada um dos Estados. Pode acontecer, entretanto, de, na fase de execução, a receita disponível, por dificuldades econômicas, por exemplo, não ser de 100 U.M., mas de 80 (oitenta). Existe a oportunidade, então, de que o Executivo aplique o máximo possível nos Estados A, B e C, mas somente 5 (cinco) U.M. no Estado D.

As tabelas a seguir mostram dados sobre esse assunto. A tabela 1 fornece informações sobre os orçamentos fiscal e da seguridade social nas quatro últimas edições da lei orçamentária. Observa-se que as despesas discricionárias responderam por, aproximadamente, 15% do total previsto nos orçamentos de 2000 a 2003. O total das despesas passíveis de certo grau de subjetividade no momento da execução deve, entretanto, corresponder a um percentual maior do que esse, visto ser parte das demais despesas revestidas de obrigatoriedade somente quanto a seus montantes. A tabela 2 faz uma comparação, para os anos de 2000 a 2002, entre a receita prevista na LOA federal e a efetivamente realizada. Verifica-se que, em 2000 e em 2001, a realização de receitas ficou abaixo das estimativas das respectivas leis orçamentárias.

Tabela 1
Orçamentos fiscal e da seguridade social (R\$ 1 bilhão)

	2003		2002		2001		2000	
LOA (exclusive refinanciamento da dívida)	513,9	100%	429,9	100%	409,9	100%	368,8	100%
Despesas discricionárias	65,1	13%	64,6	15%	60,1	15%	47,8	13%
Emendas de parlamentares	33,6	7%	21,2	5%	34,6	8%	12,6	3%

Fonte: SIAFI/PRODASEN (dados atualizados em 10/5/2003).

Tabela 2
**Receita orçamentária – exceto
refinanciamento da dívida (R\$ 1 bilhão)**

	Receita prevista (A)	Receita realizada (B)	(A-B)/A
2000	369	326	12%
2001	410	395	4%
2002	430	481	-12%

Fonte: SIAFI. Dados atualizados em 4/6/2003

1.2. Planejamento e redução das desigualdades inter-regionais

Uma questão que se coloca em relação às discussões sobre o caráter do orçamento diz respeito à efetividade da LOA autorizativa como mecanismo de planejamento. A lei de meios, na sua origem, surgiu como forma de justificar e limitar, ante a população interessada, o recolhimento de tributos pelo Estado. Estabelecia-se, dessa forma, um tipo de controle social, por meio de representações legislativas, sobre os dinheiros públicos. A experiência orçamentária, entretanto, não se limitou ao aspecto da legitimidade da arrecadação e dos gastos dos governos, mas evoluiu para servir de ferramenta ao planejamento estatal.

A redação da seção II da Constituição, que trata de matéria orçamentária, permite concluir que houve uma preocupação do legislador originário em relacionar a LOA ao processo de planejamento. Tal é a inferência que se pode fazer da leitura do art. 165. Este artigo, em seus parágrafos, fornece as definições do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da LOA e determina que boa parte do orçamento deva estar compatibilizada com o PPA. Se a LOA é, então, parte de um planejamento, é razoável supor que se tente cumprir sua programação.

Outro aspecto ligado à discussão sobre o tipo de orçamento relaciona-se à redução das desigualdades entre as regiões. A Constituição, no § 7º de seu art. 165, informa que os orçamentos fiscal e de investimento das estatais “terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo o critério populacional”. O orçamento anual, entretanto, pelo menos no que diz respeito à sua fase de preparação, não permite que seja visualizada a preocupação com a diminuição de desigualdades. De fato, na proposta de lei orçamentária para 2003 e na lei propriamente dita, apenas 15% e 16%, respectivamente, das despesas não alocadas ao refinanciamento e ao serviço da dívida receberam destinação para algum estado ou para alguma região.

A regionalização dos gastos só ocorre, de fato, quando da fase de execução. Nesse caso, tal se dá, como já mencionado, com certa discricionariedade pelo Executivo, o que pode, eventualmente, passar ao largo da determinação constitucional.

Bem verdade é que o fato por si de a LOA assumir um aspecto impositivo não é garantia de que critérios populacionais serão levados em conta quando da discussão sobre a proposta orçamentária. Ocorre que, levando-se em conta que as populações das diversas localidades do país são devidamente representadas no Congresso², é de se esperar que a partilha dos recursos pelo menos se aproxime de uma distribuição que seja proporcional ao número de habitantes de cada localidade.

Alguns talvez argumentem que a representatividade das localidades pode não ser garantia dessa divisão aproximada de recursos. Isso porque pode acontecer de a força política de Estados mais populosos ser suficiente para anular a participação das representações dos Estados menos habitados. Nesse caso, importante é pensar, também, em formas de se estabelecer uma agenda que impeça o domínio absoluto daqueles politicamente mais fortes. Assim, a adoção da LOA impositiva, se acompanhada de um efetivo envolvimento do Congresso no processo orçamentário, poderia vir a contribuir de forma mais efetiva para a redução das desigualdades inter-regionais, segundo o critério populacional.

1.3. Outras considerações

Uma questão que tem hoje recebido severas críticas está relacionada à liberação de verbas das emendas de deputados e senadores pelo Poder Executivo. Como este não tem obrigação de executar determinadas ações, têm os parlamentares que solicitar o atendimento dos projetos para os quais destinaram recursos por meio de emendas. Alguns entendem que tais solicitações, conhecidas por “barganhas”, retiram autonomia do Poder Legislativo e o colocam em situação de inferioridade frente ao Executivo. A adoção do orçamento impositivo (no todo ou em parte), portanto, tenderia a resolver

² Na verdade, as representações no Congresso não seguem a proporção das populações dos Estados. Em geral, as Unidades da Federação (UF) menos populosas têm, proporcionalmente, mais representantes. Isso, entretanto, pode até ser um aspecto positivo quando da distribuição de recursos, visto serem, via de regra, as UF com menos habitantes, justamente, mais carentes de recursos, em termos *per capita*.

essa situação, na medida em que não restaria ao Poder Executivo outra solução que não a de executar as emendas dos parlamentares.

Algumas críticas ao aspecto autorizativo do orçamento devem ser analisadas com cuidado. Em particular, menciona-se que o fortalecimento do Executivo ante o Legislativo, ocasionado por esse aspecto, é origem do excesso de vinculações orçamentárias³. As vinculações existentes, no nível federal, se devem, basicamente: (a) às transferências constitucionais; (b) à destinação das receitas das contribuições sociais à finalidade para a qual foram criadas; e (c) à reserva de receitas para as áreas de saúde e educação. As transferências de recursos do nível central para os níveis subnacionais têm, na sua origem, o desejo de promover maior autonomia dos Estados e dos Municípios. Isso levou, após a promulgação da Constituição, a uma perda de receitas disponíveis pela União. Esta partiu, dessa forma, para a cobrança das contribuições sociais, que não são sujeitas à partilha, mas que devem ser direcionadas a fins específicos. Verifica-se, dessa forma, não haver relação entre o caráter do orçamento e as vinculações decorrentes das transferências constitucionais e das contribuições sociais. No que diz respeito às vinculações para determinados gastos sociais, é importante deixar claro que elas não surgiram, da mesma forma, de discussões relativas ao caráter do orçamento. Na verdade, o que houve foi um desejo do constituinte de preservar o atendimento de determinadas demandas da sociedade dos humores tanto do Executivo como do Legislativo.

Outra crítica refere-se ao fato de que o orçamento autorizativo pode ser um incentivo à irresponsabilidade dos parlamentares. Se é possível, na sistemática atual, para deputados e senadores auferirem bônus políticos em decorrência da aprovação do maior número possível de emendas, deixando o ônus do ajuste para os executores, qual seria o obstáculo para tal com o orçamento mandatório? A situação, na verdade, poderia se tornar pior, visto que, em determinadas situações, ver-se-ia o Executivo obrigado a se

³“Ao longo do tempo, esse fortalecimento do Executivo gerou um outro monstro das finanças públicas: o excesso de vinculações orçamentárias. Para contrabalançar a capacidade do Executivo de executar o orçamento de forma discricionária, surgiram as vinculações de receitas, com o intuito de obrigar a realização de determinados tipos de gasto.” (Loyola, 2001)

endividar, mesmo quando isso não fosse recomendável. Nesse caso, é necessário que a adoção do orçamento como peça impositiva seja acompanhada do fortalecimento das instituições, para o que já contribui a Lei de Responsabilidade Fiscal, na medida em que impõe limitações aos gastos públicos, e para o que contribuiria o efetivo comprometimento do Legislativo no processo orçamentário.

3. Propostas de Emenda à Constituição

Nesta seção, são analisadas Propostas de Emenda à Constituição (PEC) que tratam do orçamento impositivo. Foram selecionadas as PEC apresentadas já nesta legislatura que se inicia (2003 a 2006) e na legislatura passada (1999 a 2002) e que não tenham sido arquivadas. Na tabela 3, encontram-se os resumos dessas PEC, confrontados com a situação que elas pretendem modificar.

Tabela 3

PEC sobre orçamento impositivo apresentadas de 1999 a 5/6/2003: principais tópicos, confrontados com a situação que se pretende modificar

<i>Situação atual</i>	<i>Proposta</i>
SF⁴ PEC 24, de 2003	
Orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das estatais de caráter autorizativo.	Orçamento da seguridade de caráter obrigatório (vedação para o contingenciamento de suas dotações).
SF PEC 9, de 2002	
Orçamentos: <ul style="list-style-type: none">• fiscal;• seguridade social;• investimento das estatais. Todos de caráter autorizativo.	Orçamentos: <ul style="list-style-type: none">• social;• previdenciário;• fiscal;• investimento das estatais. Orçamento social: <ul style="list-style-type: none">• execução obrigatória;• contingenciamento proposto pelo Executivo ao Congresso:<ul style="list-style-type: none">○ até 120 dias após publicação da LOA, com justificativa;○ a qualquer tempo, em caso de calamidade pública ou de crise que afete a arrecadação.

⁴ PEC apresentada no Senado Federal.

CD⁵ PEC 419, de 2001	
Não há regras para o contingenciamento.	Contingenciamento só permitido se projeto de anulação ou de remanejamento de dotações tiver sido enviado ao Congresso. Tal contingenciamento só pode durar até novembro (inclusive).
SF PEC 28, de 28/6/2000	
Previsão de leis para: <ul style="list-style-type: none"> • PPA; • diretrizes orçamentárias; • orçamento anual; • créditos adicionais. 	Previsão de leis para: <ul style="list-style-type: none"> • PPA; • diretrizes orçamentárias; • orçamento anual; • créditos adicionais; • anulação de créditos.
SF PEC 22, de 6/6/2000	
<p>Não há mandamento explícito para o detalhamento da LOA em níveis subnacionais.</p> <p>Não há limitação para novas categorias de programação.</p> <p>LOA autorizativa.</p>	<p>Orçamento fiscal e da seguridade social, ressalvadas as dotações para atendimento do serviço da dívida pública, devem ter programação detalhada, no mínimo, por unidade da federação⁶.</p> <p>Novas categorias de programação: permitidas se adequadamente contempladas com dotações aquelas em andamento.</p> <p>LOA obrigatória.</p> <p>Contingenciamento proposto pelo Executivo ao Congresso:</p> <ul style="list-style-type: none"> • até 120 dias antes do encerramento da sessão legislativa, com justificativa; • a qualquer tempo em situações: <ul style="list-style-type: none"> ○ que afetem negativamente a arrecadação; ○ de calamidade pública de grandes proporções; ○ de estado de sítio em caso de guerra;

⁵ PEC apresentada na Câmara dos Deputados.

⁶ A alteração proposta pela PEC nº 22, de 2000, ao § 7º da Constituição prevê que os orçamentos fiscal e da seguridade social tenham a programação dos gastos detalhada por unidade da federação com o objetivo de reduzir as desigualdades inter-regionais. Assim, além de introduzir novação quanto ao detalhamento, substitui o orçamento de investimento das estatais pelo orçamento da seguridade social como mecanismo de redução de disparidades inter-regionais.

<p>Não há limites para ocorrência de receitas condicionadas.</p> <p>PLDO tem que ser votado antes da interrupção da sessão legislativa.</p> <p>Prazos:</p> <table border="1" data-bbox="225 640 783 797"> <thead> <tr> <th></th> <th>PPA</th> <th>LDO</th> <th>LOA</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>enviado até</td> <td>31/8</td> <td>15/4</td> <td>31/8</td> </tr> <tr> <td>devolvido até</td> <td>15/12</td> <td>30/6</td> <td>15/12</td> </tr> <tr> <td>meses</td> <td>3,5</td> <td>2,5</td> <td>3,5</td> </tr> </tbody> </table>		PPA	LDO	LOA	enviado até	31/8	15/4	31/8	devolvido até	15/12	30/6	15/12	meses	3,5	2,5	3,5	<ul style="list-style-type: none"> • regime de urgência; • sem deliberação em 30 dias, proposta considerada aprovada. <p>LOA não pode contemplar receitas cujas leis vigorem somente após 31/05.</p> <p>PLOA tem que ser votado antes do encerramento da sessão legislativa.</p> <p>Prazos:</p> <table border="1" data-bbox="809 633 1367 790"> <thead> <tr> <th></th> <th>PPA</th> <th>LDO</th> <th>LOA</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>enviado até</td> <td>30/4</td> <td>20/2</td> <td>31/5</td> </tr> <tr> <td>devolvido até</td> <td>30/6</td> <td>30/4</td> <td>15/12</td> </tr> <tr> <td>meses</td> <td>2</td> <td>2,3</td> <td>6,5⁷</td> </tr> </tbody> </table>		PPA	LDO	LOA	enviado até	30/4	20/2	31/5	devolvido até	30/6	30/4	15/12	meses	2	2,3	6,5 ⁷
	PPA	LDO	LOA																														
enviado até	31/8	15/4	31/8																														
devolvido até	15/12	30/6	15/12																														
meses	3,5	2,5	3,5																														
	PPA	LDO	LOA																														
enviado até	30/4	20/2	31/5																														
devolvido até	30/6	30/4	15/12																														
meses	2	2,3	6,5 ⁷																														
SF PEC 2, de 19/1/2000																																	
<p>Não há qualquer garantia para a execução de programação constante da LOA decorrente de emendas de parlamentares.</p>	<p>Emendas de parlamentares são de execução obrigatória.</p>																																

A PEC nº 24, de 2003, prevê a atribuição de caráter obrigatório ao orçamento da seguridade social. Para tanto, inclui novo inciso ao art. 167 da Constituição, vedando o bloqueio de dotações da parte do orçamento que trata da seguridade social. Tal medida parece ser um tanto quanto drástica, na medida em que não estabelece qualquer forma, nem mesmo com a participação do Congresso, de contingenciamento – o que pode ser necessário em certas ocasiões, mormente porque há outras áreas tão importantes para as populações mais carentes quanto a seguridade.

A PEC nº 9, de 2002, traz, entre suas inovações, a proposta de criação dos orçamentos social e previdenciário. O primeiro abrangeria as ações de educação, saúde, assistência social, habitação popular, saneamento e reforma agrária, as quais, atualmente, encontram-se dispersas entre os orçamentos fiscal e da seguridade social. O orçamento previdenciário ocupar-se-ia tão somente das questões ligadas à previdência social, tratando, em uma peça exclusiva, as particularidades desta. O orçamento de

⁷ Descontado o recesso de julho, 5,5 meses.

investimento das estatais continuaria o mesmo, enquanto o novo orçamento fiscal trataria das demais ações de governo.

A principal modificação que seria introduzida pela PEC em exame seria a de tornar o orçamento social de execução obrigatória. O orçamento social, tal como desenhado pela PEC, daria maior efetividade à lei de meios, tanto no que diz respeito à totalidade das dotações (relativas a este orçamento), quanto à possibilidade de que fossem garantidos mais recursos para determinadas ações, de acordo com a vontade do legislador, ano a ano, que os mínimos exigidos por lei.

A PEC, entretanto, não se mostra insensível em relação a eventuais necessidades de contingenciamento. Nesse caso, duas possibilidades são previstas. Uma refere-se a situações em que seja adequada uma reformulação em parcela do planejamento. Nesse caso, seria dada a opção de o Executivo enviar solicitação ao Legislativo, acompanhada de justificativa, até cento e vinte dias após a publicação da lei orçamentária, propondo o contingenciamento ou o cancelamento de certas dotações. A outra possibilidade diz respeito a situações de emergência, gerais ou tipicamente financeiras. Assim, em caso de calamidade pública ou de crises que afetassem a arrecadação, seria permitido ao Executivo enviar, a qualquer tempo, projeto de lei de contingenciamento ou cancelamento para o exame do Poder Legislativo. Neste ponto, a PEC veda textualmente a edição de medidas provisórias, o que se revela desnecessário, dada a redação da alínea *d* do inciso I do § 1º do art. 62 da Constituição, que proíbe a edição de medidas provisórias sobre matéria relativa a “planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º” (créditos extraordinários). Tal vedação, principalmente em relação a crises financeiras, merece ser analisada com mais cuidado, pois a PEC não trata de prazos para a apreciação das propostas de contingenciamento.

A PEC nº 419, de 2001, estipula que é vedado “o contingenciamento de dotações orçamentárias sem que o respectivo projeto de anulação ou remanejamento das dotações tenha sido encaminhado ao Poder Legislativo”. Tal projeto de anulação de créditos seria uma novidade no ordenamento sobre matéria orçamentária; o remanejamento de

dotações já existe e se dá por crédito adicional. A PEC nº 419 ainda veda “a exclusão da programação financeira, até o último mês do exercício, das dotações consignadas na lei orçamentária”. Esse comando soa um tanto quanto confuso. Seu correto entendimento é dado pela justificção que acompanha a PEC: “a exclusão da programação não poderá permanecer até o final do exercício. De qualquer modo, os recursos terão de estar disponíveis pelo menos no mês de dezembro, para evitar que, artificialmente, a despesa não possa sequer ser empenhada”.

A PEC nº 28, de 2000, prevê a criação de leis para a anulação de créditos orçamentários. Dessa forma, só poderia o Executivo deixar de executar determinada programação, no todo ou em parte, constante da LOA por meio de lei (observe que não se admite medida provisória, dada a redação da PEC em exame combinada com a redação do art. 62 da Constituição). A PEC nº 28 não deixa de abordar a importante consideração acerca da regulamentação dos novos dispositivos constitucionais, remetendo a lei complementar o trato de aspectos relacionados ao trâmite (prazos, formas de apreciação) das propostas de anulação de créditos. Dado, porém, que não se pode prever quão rapidamente tal lei venha a entrar no regramento jurídico, talvez fosse o caso de a própria PEC propor a regulamentação desses aspectos.

Depreende-se da redação da PEC nº 28 e da leitura da justificção que a acompanha que, de fato, prevê-se a possibilidade de cancelamento total ou parcial de dotações, não obstante a PEC em questão criar a figura da “lei de anulação de crédito”. Alguma confusão poderia surgir se a expressão *crédito orçamentário* fosse tomada em sentido estrito. De forma a esclarecer a questão, valem os ensinamentos do professor Giacomoni (2001:262):

A lei orçamentária é organizada na forma de *créditos orçamentários*, aos quais estão consignadas *dotações*. Em consequência da imprecisão com que são utilizadas na legislação, é comum o emprego das expressões *crédito orçamentário* e *dotação* como sinônimos. Na realidade, o *crédito orçamentário* é constituído pelo conjunto de categorias classificatórias e contas que especificam as ações e operações autorizadas pela lei orçamentária. (...) Por seu turno, *dotação* é o montante de recursos financeiros com que conta o *crédito orçamentário*. (Grifos no original.)

A PEC nº 22, de 2000, tem por objetivo tornar o orçamento anual peça de execução obrigatória. Diferencia-se da PEC nº 9, de 2002, fundamentalmente, por prever a obrigatoriedade constitucional para toda a LOA, e não somente para uma parte dela – o orçamento social, no caso da PEC nº 9. Os mecanismos para cancelamento ou contingenciamento de dotações também são contemplados, mas divergem dos da PEC nº 9 quanto aos prazos a eles associados. Nesse sentido, a PEC em exame estabelece um prazo maior para que o Poder Executivo solicite cancelamento ou contingenciamento de dotações – até cento e vinte dias antes do encerramento da sessão legislativa. Além disso, aborda a importante questão do trâmite das solicitações no Congresso, instituindo o prazo de trinta dias para deliberação em regime de urgência; não havendo deliberação, a solicitação é considerada aprovada⁸. Casos especiais, nos quais a solicitação do Executivo poderia se dar em qualquer tempo, são também previstos pela PEC nº 22: situações que comprometam a arrecadação, de calamidade pública de grandes proporções e aquelas previstas no inciso II do art. 137 da Constituição (decretação de estado de sítio em caso de guerra).

Três outras inovações, no que diz respeito à discussão sobre orçamento impositivo, também são propostas pela PEC nº 22, de 2000. Em primeiro lugar, determina-se que os orçamentos fiscal e da seguridade social, fora as dotações para o atendimento do serviço da dívida pública, tenham suas programações detalhadas, no mínimo, por unidade da federação. Esse é mecanismo dos mais louváveis, que contribui decisivamente para que a LOA seja efetivamente parte de um planejamento. Segundo a justificativa que acompanha a PEC,

A despeito de as disposições constitucionais do art. 165, § 7º, estipularem a distribuição dos gastos públicos com o objetivo de reduzir as desigualdades inter-regionais, o que implica alocar maior volume de recursos nas regiões mais pobres, os projetos de lei orçamentária que chegam ao Congresso Nacional não atendem integralmente a esses pré-requisitos. As despesas efetivamente regionalizadas constituem percentual pouco significativo, não indo muito além dos vinte por cento do total, em face daquelas sob o título “NA”, o qual identifica aplicações de caráter

⁸ Talvez fosse interessante que essas providências também fossem adotadas para a tramitação de créditos adicionais.

nacional, ou seja, as que não estão associadas a determinada unidade da federação ou a determinada região geoeconômica.

(...)

Esse ostensivo desprezo às regras constitucionais pode levar a situações danosas para a sociedade, na medida em que remete para os burocratas do Poder Executivo a arbitragem de quem pode e de quem não pode ser contemplado com essas dotações, em flagrante usurpação das prerrogativas que são próprias do Poder Legislativo. (Senado Federal, 7/6/2000:11985)

Outra novidade impede a inclusão de novas categorias de programação na LOA se não houverem sido adequadamente contempladas com dotações as categorias de programação em andamento. O espírito desse dispositivo é estabelecer, na fase de elaboração do orçamento, prioridade para ações que terão continuidade no ano subsequente. Pretende-se, dessa forma, que apenas se dê início a novos projetos ou atividades se houver garantia de que existirão recursos suficientes para a conclusão dos que estejam sendo executados. Observe-se, nesse sentido, o que diz a justificção que acompanha a PEC nº 22, de 2000:

A inserção desse dispositivo tem por objetivo impedir a proliferação de obras paralisadas, que constitui uma das grandes fontes de desperdícios dos recursos públicos em nosso país.

Em “O Retrato do Desperdício no Brasil”, publicação resultante do inventário das denominadas “Obras Inacabadas”, efetuada por Comissão Temporária, criada no âmbito do Senado Federal, em 1995, encontra-se sumariada essa terrível constatação.

No período de funcionamento, a Comissão procedeu ao levantamento de 2.214 obras paralisadas (“inacabadas”), cuja estimativa de gasto é da ordem de R\$ 15 bilhões. Observe-se que, segundo se esclarece naquele documento, o levantamento é parcial, significando que o rombo pode ser ainda maior.

A não conclusão de uma obra inacabada é um dos maiores crimes que se pode cometer contra o contribuinte, pois, além de ser obrigado a pagar por ela, por meio da imposição tributária, fica ele privado dos benefícios que o projeto propiciaria. (Senado Federal, 7/6/2000:11985)

A última inovação da PEC diz respeito à proibição da ocorrência de receitas condicionadas, que são recursos que dependem de norma legal para serem efetivados. A possibilidade de inclusão na LOA dessas receitas permite que o montante de despesas ultrapasse as receitas oriundas de normas já em vigor ou que certamente entrarão em vigor. De modo a coibir tal prática, a PEC proíbe a contabilização de receitas cujas leis que as autorizem tenham o início da vigência posterior a 31 de maio. A respeito de receitas condicionadas, a justificção à PEC nº 22, de 2000, presta valiosos esclarecimentos:

As leis de diretrizes orçamentárias vêm, sistematicamente, autorizando a inclusão, na estimativa das receitas orçamentárias, dos efeitos de propostas – inclusive medidas provisórias – de alteração da legislação tributária e das contribuições previdenciárias em tramitação no Congresso Nacional.

Não obstante as louváveis intenções subjacentes nesse permissivo, quais sejam, as de retratar com fidedignidade a previsão de receitas, os resultados não têm sido os mais auspiciosos. Isso porque, na medida em que não haja deliberação sobre um ou outro caso, todo o esforço empreendido para apropriação dessas receitas se torna vão.

(...)

O caso do denominado “imposto verde” é emblemático, por ter sido incluído no projeto de lei orçamentário para 1999 sem qualquer perspectiva de aprovação em tempo hábil para que tivesse eficácia jurídica. O resultado foi o cancelamento de toda a programação orçamentária atendida por aquela fonte. (Senado Federal, 7/6/2000:11987)

O caráter obrigatório do orçamento, não advindo de normas não orçamentárias, por certo passa a exigir maior empenho do Congresso Nacional na sua fase de elaboração. Por este motivo, a PEC nº 22, de 2000, insere na Constituição dispositivo que impede o encerramento da sessão legislativa antes que o PLOA seja devolvido para sanção (tal dispositivo poderia ser inserido na Constituição independentemente do caráter do orçamento). Nesse ponto, vale notar que, ao mesmo tempo em que a PEC prevê um mecanismo de incentivo para que o PLOA seja apreciado dentro do prazo⁹,

⁹ Outra vantagem de a sessão legislativa não poder ser encerrada sem a votação do orçamento é dada na justificção que acompanha a PEC nº 22, de 2000: “A não-aprovação do projeto de lei orçamentária no prazo determinado no texto constitucional, também, vem servindo de

retira do regramento constitucional o incentivo para que o PLDO (projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias) também o seja, o que não parece razoável. Além do instrumento de incentivo para votação do PLOA antes do início do exercício financeiro ao qual a nova lei orçamentária irá se referir, a PEC estipula novas datas para o envio dos projetos do PPA, da LDO e da LOA ao Congresso e para a devolução destes ao Executivo. Os novos prazos apresentam aspectos positivos e negativos. Em relação ao PLOA, aumenta o tempo disponível para que o Legislativo o aprecie, o que parece bastante razoável, dada a maior responsabilidade dos parlamentares em relação ao orçamento. A diminuição do tempo para a elaboração da proposta pelo Executivo (de 8 para 5 meses)¹⁰, entretanto, pode afetar significativamente a qualidade desta. No que diz respeito à LDO, não há redução considerável do intervalo para apreciação, mas uma antecipação em quase dois meses das datas para envio e devolução da proposta. Nesse ponto, é razoável lembrar que a LDO estipula metas da administração pública para o exercício ao qual se refere e fornece indicativos da situação econômica do país para esse mesmo exercício. Assim, se já é difícil fazer previsões sobre o ano seguinte com seis meses de antecedência (limite atual para votação do PLDO), mais complicada ainda torna-se a previsão com oito. Uma importante falha do processo orçamentário não resta equacionada pela PEC em exame. O PPPA (projeto do Plano Plurianual) continua a tramitar após o PLDO e, pelo menos por algum tempo, juntamente, com o PLOA – verdade é que, nesse caso, a tramitação conjunta cai de todo o tempo disponível para a apreciação do PLOA para apenas 15% desse tempo. Além disso, os prazos para elaboração e apreciação do PPPA ficam reduzidos de 8 para 4 meses e de 3,5 para 2 meses, respectivamente, o que pode vir a não se revelar adequado, dada a importância que, pelo menos em tese, tem o PPA.

A última PEC apresentada no Senado a ser examinada é a de nº 2, de 2000. Ela veda o contingenciamento das dotações decorrentes das emendas dos parlamentares. Argumenta a justificativa da PEC que essas emendas representam parcela insignificante do orçamento e que tal vedação impediria o Executivo de utilizá-lo como instrumento de barganha política. O objetivo da PEC, nesse caso, mostra ser dos mais corretos, mas

fundamento para as convocações extraordinárias do Congresso Nacional, que tanto desgaste tem causado à imagem da instituição.” (Senado Federal, 7/6/2000:11984)

¹⁰ Isso sem levar em conta que o Executivo pode preparar o PLOA antes do fim do ano anterior.

seria bom que também fossem previstos eventuais bloqueios, com a deliberação do Congresso, dessas dotações. Isso porque as emendas dos parlamentares, contabilizadas as individuais, as de comissões e as de bancadas¹¹, totalizam, aproximadamente, 13% das despesas discricionárias, correspondendo, em 2003, a R\$ 9,0 bilhões (ver tabela 4).

Tabela 4
Emendas de parlamentares (R\$ 1 milhão)

	2003	2002	2001	2000
Bancada estadual	5.980	4.891	4.237	3.180
Bancada regionais e nacional	78	48	238	224
Comissões da Câmara	1.200	1.009	946	931
Comissões do Senado	569	686	523	388
Deputado	1.028	1.020	1.020	762
Senador	157	158	158	117
Total	9.012	7.812	7.122	5.602

Fonte: SIAFI/PRODASEN

Data da pesquisa: 30/5/2003

¹¹ Existem, ainda, as emendas de Relator, as quais não foram levadas em conta porque, de acordo com o art. 27 da Resolução nº1, de 2001-CN, só podem ser apresentadas para: “I – corrigir erros e omissões de ordem técnica e legal; II – agregar proposições com o mesmo objetivo ou viabilizar o alcance de resultados pretendidos por um conjunto de emendas”.

4. Introdução aos modelos formais

O objetivo do presente trabalho é fazer uma análise de uma proposta que visa a dar um caráter de obrigatoriedade ao orçamento. Para tanto, é feita uma modelagem matemática que se fundamenta na teoria da Economia Política. Inicia-se a discussão pela definição de uma função de bem-estar social e pelo cálculo do nível de gastos públicos que a maximiza. Em seguida, aborda-se o problema do fundo comum, de forma a retratar o inchaço da LOA em relação à previsão de receitas. Feito isso, parte-se para a construção de um modelo cujo objetivo é ser uma primeira aproximação para um processo de contingenciamento que tenha a participação efetiva do Congresso. Por fim, comparam-se os níveis de bem-estar social que podem advir desse processo relativamente ao nível que se obtém pela forma como hoje se dá o contingenciamento, sem que haja discussões no Parlamento.

O problema do fundo comum ilustra bem o resultado da discussão da proposta orçamentária. Em relação àquilo que pode ser alterado, a definição de gastos públicos fica inflada pela tentativa que cada grupo faz de tomar para si parcela do total de recursos disponíveis, parcela esta que é maior que aquela dada pelo ótimo social em razão de não ser possível atribuir a cada grupo de interesse o financiamento dos gastos dos quais será beneficiário, como será visto adiante.

Definida a LOA, chega-se à fase de execução. Nesse momento, o Executivo se vê diante da concretização das receitas. Se as estimativas infladas da LOA se realizarem, não haverá necessidade de contingenciamento¹². Caso contrário, será necessário estabelecer alguma restrição à execução orçamentária. Da maneira como se dá hoje, o Executivo estipula quanto de corte será necessário e onde esses cortes serão

¹² Não é necessário que a arrecadação fique abaixo do estimado para que o Presidente proceda ao contingenciamento. Ele pode fazê-lo simplesmente para que a carga tributária possa ser diminuída, caso haja possibilidade de alteração significativa na legislação tributária no decorrer do exercício financeiro. No caso do Brasil, entretanto, isso não é factível, vez que tem de ser respeitado o princípio da anterioridade.

feitos. Isso dá a oportunidade de que sejam mais beneficiados grupos de interesse do Executivo, em detrimento dos demais, alijados dos debates.

Uma nova proposta é dar ao Congresso participação na definição do contingenciamento. Nesse caso, em geral, o bloqueio de recursos aprovados propiciará à sociedade um nível de utilidade maior que aquele que seria dado pelo decreto de contingenciamento baixado pelo Presidente. Isso porque, dependendo da forma como se dá o processo de negociação, fica diminuído o poder do grupo governista na tomada de decisão – o que é óbvio, já que se passa de uma determinação resultante de uma vontade unilateral para um processo negociado.

Nas modelagens que são feitas no restante deste trabalho, as escolhas dos agentes políticos sobre orçamento dizem respeito, fundamentalmente, a gastos públicos. Tais agentes são considerados como pertencentes a grupos, nos quais as preferências dos indivíduos são, por hipótese, uniformes. Os agentes do Poder Executivo são representados pelo Presidente. Os do Legislativo, por blocos de parlamentares, nomeadamente: governo e oposição. Supõe-se que as preferências dos agentes políticos seguem fielmente as aspirações de seus representados. Além disso, é adotada a hipótese de que as utilidades do presidente e dos governistas são iguais.

As preferências dos políticos, em cada grupo, são dadas por seu consumo privado e pelos gastos do governo, estes segundo uma função estritamente côncava e estritamente crescente. A interpretação do formato dessas preferências é a seguinte: o bem-estar das pessoas cresce na mesma medida em que cresce o seu consumo particular; esse bem-estar também cresce com o aumento dos gastos do governo em ações que diretamente beneficiem o grupo ao qual pertencem, porém a taxas cada vez menores. Isso indica que, numa sociedade carente, um aumento dos dispêndios orçamentários pode propiciar uma melhora na qualidade de vida maior do que a que seria obtida com o mesmo aumento numa sociedade já suficientemente provida de bens públicos.

4.1. Função de bem-estar social (BES)¹³

Considere-se uma sociedade com T grupos distintos formados por indivíduos idênticos. Cada grupo J , $J = 1, \dots, T$, é composto por N_J indivíduos, sendo N a população total. Os indivíduos de um grupo J têm a seguinte utilidade:

$$u_J = c_J + h(g_J) \quad (1)$$

em que c_J denota o consumo de bens privados de um membro do grupo J , e g_J representa a oferta *per capita* de um bem público para esse membro. A função $h(\cdot)$, com $h(0) = 0$, é, por hipótese, estritamente côncava e estritamente crescente, indicando que a utilidade de uma pessoa cresce com o aumento dos gastos, a taxas decrescentes. Para simplificar a análise, supõe-se que as rendas dos indivíduos são todas iguais, não importando o grupo a que pertençam, isto é, $y_J = y$. Considera-se que uma unidade de consumo privado possa ser convertida, sem custo, em bem público (ou seja, não são levados em conta os custos associados à arrecadação de impostos nem os custos e as perdas associadas à oferta de bens públicos).

A função de bem-estar social, BES, é dada pela média das utilidades individuais:

$$BES = \frac{1}{N} \sum_J N_J u_J = \frac{1}{N} \sum_J N_J [c_J + h(g_J)] \quad (2)$$

O nível ótimo de gastos é dado pela maximização da função de bem-estar social, sujeita à restrição orçamentária do governo, a qual será determinada pela renda total menos o consumo privado (observe-se que, por enquanto, não são tecidas maiores considerações acerca da forma da tributação; apenas supõe-se que ela seja a diferença entre a renda e o consumo e que seja totalmente revertida em gastos públicos):

¹³ Adaptação de Persson e Tabellini (2000).

$$\begin{cases} \max_{g_J, c_J} & \frac{1}{N} \sum_J N_J u_J = \frac{1}{N} \sum_J N_J [c_J + h(g_J)] \\ \text{sujeito a} & \sum_J N_J g_J = N y - \sum_J N_J c_J \end{cases} \quad (\text{P1})$$

ou, equivalentemente:

$$\max_{g_J} \frac{1}{N} \left(N y - \sum_J N_J g_J \right) + \frac{1}{N} \sum_J N_J h(g_J)$$

A condição de primeira ordem é dada por:

$$-\frac{1}{N} N_J + \frac{1}{N} N_J \frac{\partial h}{\partial g_J}(g_J^*) = 0 \Leftrightarrow \frac{\partial h}{\partial g_J}(g_J^*) = 1 \quad (3)$$

em que os valores g_J^* , $J = 1, \dots, T$, são aqueles que maximizam a função de bem-estar social (supondo que $h(\cdot)$ seja tal que g_J^* , $J = 1, \dots, T$, existam¹⁴).

As alocações g_J^* poderiam facilmente ser implementadas se o tributo pago por cada indivíduo de cada grupo, τ_J , fosse usado para financiar os gastos alocados ou próprio grupo; nesse caso, $\tau_J = g_J$. Tal situação seria factível se as decisões acerca dos gastos públicos e do financiamento desses gastos fossem tomadas de forma descentralizada. Na vida real, entretanto, é praticamente impossível determinar um mecanismo tributário no qual cada grupo seja taxado somente pelos recursos a ele alocados. É necessário, então, avaliar as alocações resultantes quando as despesas associadas a cada grupo da sociedade são financiadas não pelo grupo beneficiado, mas por um fundo comum. Nessa situação, os indivíduos são levados a superestimar suas necessidades, dado que podem dividir os custos a elas associados com toda a sociedade, como será visto na próxima seção. Pelo mesmo raciocínio, cada grupo tenta reduzir as despesas das quais não serão beneficiários, uma vez que terão de contribuir para o seu financiamento.

¹⁴ Se tal for o caso, a função de bem-estar social, soma de uma função estritamente decrescente em g_J com uma função côncava e estritamente crescente em g_J será côncava de pico único.

4.2. O problema do fundo comum¹⁵

Considere-se a função de utilidade de um indivíduo do grupo J . Diferentemente do que ocorre quando o financiamento das despesas alocadas a um grupo se dá pelo próprio grupo, a utilidade do grupo J é função não só das dotações a ele destinadas, mas também daquelas associadas aos demais grupos. Isso decorre do fato de não ser possível adotar uma tributação baseada no benefício, o que pode ser modelado considerando $\tau_J = \tau$, para $J = 1, \dots, T$ (cobrança do mesmo tributo de cada indivíduo da sociedade).

Observem-se as fórmulas para as restrições orçamentárias dos indivíduos e do governo, respectivamente:

$$\begin{aligned}c_J &= y - \tau & (4) \\ N\tau &= \sum_J N_J g_J + N\varepsilon\end{aligned}$$

Na equação que define τ , ε é uma variável aleatória cuja média é zero e que expressa outros fatores que podem influenciar a arrecadação. A introdução dessa variável modela a incerteza relacionada à arrecadação quando da fase de discussões da LOA. De fato, a definição de gastos da lei orçamentária é baseada em uma previsão da arrecadação para o ano seguinte, arrecadação esta que dependerá de fatores como o crescimento da produção interna, a conjuntura internacional, etc. Se $\varepsilon \geq 0$, não será necessário que se façam cortes no orçamento. A necessidade de contingenciamento surgirá, obviamente, quando $\varepsilon < 0$. Substituindo as expressões acima na função de utilidade de um indivíduo do grupo J :

$$u_J(g_1, \dots, g_T) = c_J + h(g_J) = y - \frac{1}{N} \sum_{I=1}^T N_I g_I - \varepsilon + h(g_J) \quad (5)$$

Cada grupo tentará maximizar seu bem estar. A condição de primeira ordem da função expressa acima fornece:

¹⁵ Adaptação de Persson e Tabellini (2000).

$$\frac{\partial}{\partial g_J} u_J(g_1, \dots, g_T) = -\frac{N_J}{N} + \frac{\partial h}{\partial g_J}(g_J^D) = 0 \quad (6)$$

O rearranjo da expressão anterior revela o nível de gastos que maximiza a utilidade dos indivíduos de um grupo quando as decisões sobre os gastos são descentralizadas (indicadas pelo índice D), g_J^D (observe que a função $u_J(g_1, \dots, g_T)$ é côncava):

$$\frac{\partial h}{\partial g_j}(g_J^D) = \frac{N_J}{N} < 1 \quad (7)$$

Comparem-se os dois resultados obtidos:

- $\frac{\partial h}{\partial g_j}(g_J^*) = 1$, em que $g_J^* = g^*$, $J = 1, \dots, T$
- $\frac{\partial h}{\partial g_j}(g_J^D) = \frac{N^j}{N} < 1$

A primeira expressão indica o nível de gastos públicos *per capita* que fornece o ótimo social. A segunda expressão revela o nível de gastos que cada grupo tentará alocar para si próprio, dado serem as decisões orçamentárias descentralizadas e financiadas por um fundo comum. Por hipótese, a função $h(\bullet)$ é estritamente côncava e estritamente crescente. Dessa forma, sua derivada é positiva e decrescente. Assim, o confronto das expressões acima mostra que $g_J^* < g_J^D$, ou seja, que **os gastos considerados ideais por cada grupo são maiores que o gasto ótimo do ponto de vista social.**

Importante é salientar que decisões descentralizadas não dizem respeito à localização geográfica da tomada da decisão. Dizem respeito, sim, ao fato de essas decisões serem tomadas dentro de grupos de interesse diversos, como ocorre com as

bancadas estaduais, não obstante localizarem-se os parlamentares no mesmo espaço físico.

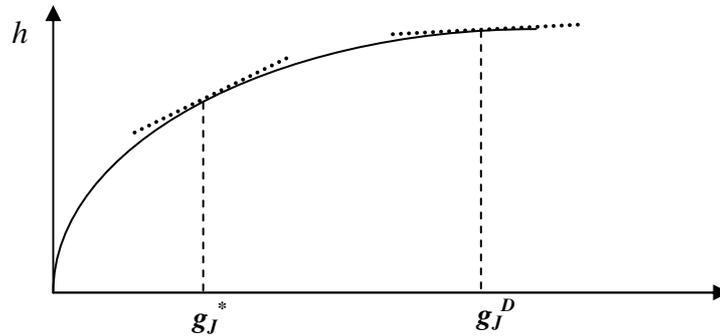


Figura 1 Gasto ótimo *per capita* do ponto de vista social *versus* gasto ótimo *per capita* para cada grupo quando as decisões são descentralizadas e financiadas por um fundo mútuo.

O problema do fundo comum ilustra bem a fase de preparação da LOA. Considere-se, agora, a fase seguinte, na qual a receita é realizada (e, para os fins deste trabalho, suposta inferior à prevista) e o orçamento é executado. Tome-se a utilidade de um grupo J dado o financiamento por um fundo comum, considerando a arrecadação realizada:

$$u_J(g_1, \dots, g_T) = y - \frac{1}{N} \sum_{I=1}^T N_I g_I + h(g_J) \quad (8)$$

O bem-estar do grupo J será máximo quando $g_J = g_J^D$ e quando $g_{\min} \leq g_K \leq g_K^D$ e $\sum N_K g_K = A - N_J g_J^D$ (se o grupo J tiver a oportunidade de viabilizar isso), em que $K = 1, \dots, T, K \neq J$, g_{\min} é o mínimo que deve ser alocado a cada grupo (por exemplo, devido a um mandamento legal) e A é a arrecadação realizada. Seja L um grupo de interesse do Presidente. Quando do contingenciamento, a proposta do Executivo será tal que maximize a utilidade de L ; dessa forma, os gastos destinados a L serão os maiores possíveis (talvez iguais a g_L^D), ao passo que determinado grupo M , não pertencente ao conjunto que interessa ao Presidente, verá sua previsão orçamentária ser contingenciada.

A proposta de dar ao Congresso participação na definição do contingenciamento visa a diluir o poder dos grupos de apoio ao Executivo quanto à alocação de recursos

orçamentários. Nesse caso, é retirada do Executivo a oportunidade de maximizar a utilidade de seus grupos de interesse da forma descrita no parágrafo anterior. As análises feitas nos próximos capítulos mostram que, sob determinadas condições, isso é factível num processo de negociação entre dois grupos, governo e oposição. As cinco questões abordadas nos capítulos que seguem são as seguintes:

- grupos e suas representações divididos ao meio;
- proporção genérica entre os grupos; representações seguem essa proporção;
- probabilidade de escolha do relator pode estar dissociada da razão entre os grupos;
- regra ótima de seleção do relator.

5. O contingenciamento: grupos e suas representações divididos ao meio

5.1. Situação atual: Executivo determina onde cortar

O problema do Presidente, nesse caso, é dado por P2, em que o governo e a oposição, indicados pelas letras G e O , respectivamente, são do mesmo tamanho ($N_G = N_O = N/2$). A primeira restrição (R_1P_2) é a restrição orçamentária, dada a **arrecadação realizada, cujo valor, por hipótese, é maior que $N g_{\min}$** . As restrições 2 e 3 (R_2P_2 e R_3P_2) são condições legais e indicam que, no caso da proposta de contingenciamento, os gastos alocados aos grupos têm de garantir um mínimo de serviços públicos e que não podem ser maiores que o previsto na LOA.

$$\left\{ \begin{array}{l} \max_{g_G, g_O} \quad y - \frac{1}{2}(g_G + g_O) + h(g_G) \\ \text{sujeito a} \quad (R_1P_2) \quad A = \frac{N}{2}(g_G + g_O) \\ \quad \quad \quad (R_2P_2) \quad g_{\min} \leq g_G \leq g_G^D \\ \quad \quad \quad (R_3P_2) \quad g_{\min} \leq g_O \leq g_O^D \end{array} \right. \quad (P2)$$

No problema 2, qualquer que seja a distribuição de recursos entre o governo e a oposição, seu total está limitado pela arrecadação; portanto, quaisquer que sejam os gastos alocados aos dois grupos, o imposto já está definido e vale A/N . A função $h(\bullet)$, recorde-se, é estritamente côncava e estritamente crescente. O valor de g_G a maximizar a utilidade do grupo do Presidente será, dessa forma, o maior possível, respeitadas as restrições R_1P_2 , R_2P_2 e R_3P_2 . O Executivo, então, procederá às seguintes alocações, $g^{SC} = (g_G^{SC}, g_O^{SC})$, em que SC indica “contingenciamento sem participação do Congresso”:

$$\begin{aligned}
\text{se } \underbrace{A < \frac{N}{2}(g_G^D + g_{\min})}_{(C_1)} \text{ então } & \begin{cases} g_G^{SC} = 2\frac{A}{N} - g_{\min} \\ g_O^{SC} = g_{\min} \end{cases} \\
\text{se } \underbrace{A \geq \frac{N}{2}(g_G^D + g_{\min})}_{(C_2)} \text{ então } & \begin{cases} g_G^{SC} = g_G^D \\ g_O^{SC} = 2\frac{A}{N} - g_G^D \end{cases}
\end{aligned} \tag{9}$$

Em (9), solução para o problema 2, não é possível, no primeiro caso (C_1), o Presidente permanecer com a mesma alocação dada pela LOA, g_G^D , vez que é imperativo garantir g_{\min} à oposição e que a receita restante não é suficiente para cobrir o nível de gastos dado por g_G^D . No segundo caso (C_2), ao contrário, a arrecadação é tal que permitiria ao Presidente alocar g_{\min} à oposição e garantir $g_G^{SC} \geq g_G^D$. Tal distribuição, entretanto, não é possível, uma vez que, por hipótese, não se podem acrescentar previsões de gastos àquelas constantes da LOA (pois o que está sendo estudado se restringe ao contingenciamento). O Presidente, então, mantém a previsão inicial (da LOA) para o seu grupo e destina para a oposição a diferença entre A e $(N/2)g_G^D$. **No restante do trabalho, é suposto que a arrecadação é tal que não permita a qualquer dos grupos alocar para si o nível de gastos dado pela solução do problema do fundo comum.** Dessa forma:

$$\begin{aligned}
A &< \frac{N}{2}(g_G^D + g_{\min}) \\
e \\
A &< \frac{N}{2}(g_{\min} + g_O^D)
\end{aligned} \tag{10}$$

O nível de bem-estar social resultante das alocações obtidas pelo processo de contingenciamento sem participação do Congresso é dado por:

$$\begin{aligned}
BES^{SC} &= y - \frac{1}{2}[g_G^{SC} + g_O^{SC}] + \frac{1}{2}[h(g_G^{SC}) + h(g_O^{SC})] \\
&= y - \frac{A}{N} + \frac{1}{2}\left[h\left(2\frac{A}{N} - g_{\min}\right) + h(g_{\min})\right]
\end{aligned} \tag{11}$$

5.2. Congresso participa do contingenciamento

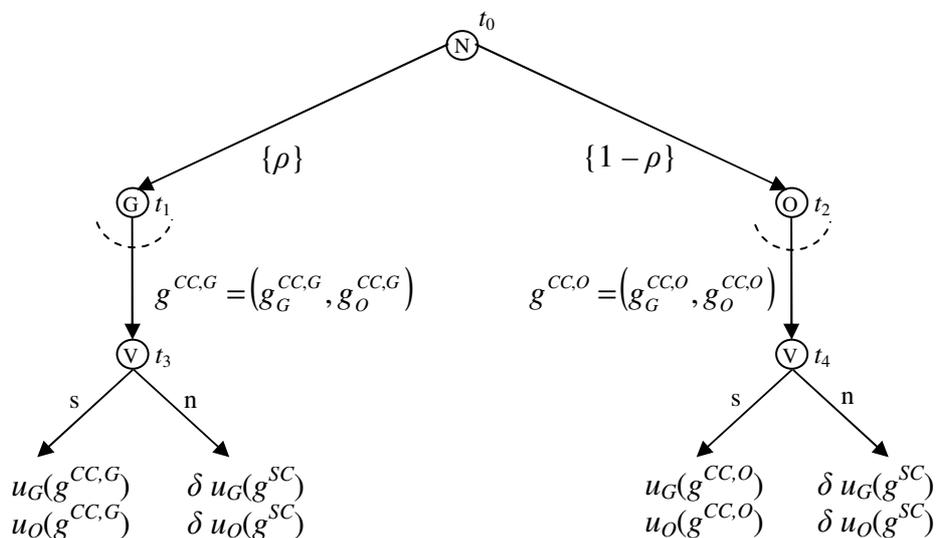


Figura 2 O jogo do contingenciamento com a participação do Congresso. O índice “CC,J”, em que $J = G$ ou $J = O$, significa “proposição feita, com a participação do Congresso, pelo grupo J”.

Considere-se uma proposta para apreciação do contingenciamento na qual o Presidente impõe o montante a ser contingenciado. É feita a hipótese, já mencionada, de que o bloco governista compartilha exatamente as mesmas idéias do Presidente e é caracterizado pela mesma função de preferência.

Na figura 2, o Presidente, em t_0 , informa ao Congresso uma necessidade de contingenciamento em determinado valor. Um parlamentar, escolhido da base governista, com probabilidade¹⁶ ρ , ou do bloco de oposição, com probabilidade $1 - \rho$, é escolhido para relatar a matéria. Ao fim de um determinado prazo, a proposta do relator é submetida a votação. Se receber mais da metade dos votos, estará aprovada; caso contrário, será implementado o corte definido pelo Presidente, dado pela solução do problema 2 (P2) – a idéia de se trabalhar com o corte definido pelo Presidente vem da

¹⁶ A probabilidade de um parlamentar de um bloco ser escolhido para relatar a matéria depende, fundamentalmente, das regras estabelecidas para essa escolha e da força política de cada bloco.

SF PEC nº 22, de 2000. A não-aprovação da proposta do relator implica uma penalidade (δ , tal que $0 \leq \delta \leq 1$) a todos os agentes, em razão da perda de utilidade gerada pela sensação de inoperância do Congresso. A resolução do jogo representado na figura 2 será feita por indução retroativa, sendo tomado, nesta seção, $\rho = 1/2$ (observe-se que ρ , nesse caso, pode ser interpretado como sendo resultado de uma escolha aleatória do relator).

Em t_4 , os governistas votarão favoravelmente à proposta da oposição se:

$$u_G(g_G^{CC,O}, g_O^{CC,O}) \geq \delta u_G(g_G^{SC}, g_O^{SC}) \quad (12)$$

Caso contrário, rejeitarão a proposta.

Em t_2 , se quiser fazer uma oferta aceitável (ou seja, uma proposição que seja pelo menos tão boa para os governistas quanto aquela resultante da definição do contingenciamento pelo Presidente), a oposição terá que resolver o seguinte problema:

$$\left\{ \begin{array}{l} \max_{g=(g_G, g_O)} u_O(g) = y - \frac{1}{2}(g_G + g_O) + h(g_O) \\ \text{sujeito a} \quad (RIP_3) \quad u_O(g) \geq \delta u_O(g^{SC}) \\ \quad \quad \quad (CIP_3) \quad u_G(g) \geq \delta u_G(g^{SC}) \\ \quad \quad \quad (R_1P_3) \quad A = \frac{N}{2}(g_G + g_O) \\ \quad \quad \quad (R_2P_3) \quad g_{\min} \leq g_G \leq g_G^D \\ \quad \quad \quad (R_3P_3) \quad g_{\min} \leq g_O \leq g_O^D \end{array} \right. \quad (P3)$$

As restrições RIP_3 e CIP_3 são equivalentes a:

$$(RIP_3) \quad y - \frac{1}{2}(g_G + g_O) + h(g_O) \geq \delta \left(y - \frac{A}{N} + h(g_{\min}) \right) \quad (13)$$

$$(CIP_3) \quad y - \frac{1}{2}(g_G + g_O) + h(g_G) \geq \delta \left(y - \frac{A}{N} + h\left(\frac{2A}{N} - g_{\min}\right) \right)$$

O problema 3 (P3) informa que a oposição fará uma proposta de contingenciamento que dê a ela e ao governo utilidade pelo menos igual àquela proveniente do contingenciamento resultante do impasse. Isso é descrito pelas restrições RIP_3 (racionalidade individual) e CIP_3 (compatibilidade de incentivos). Observe-se que a proposta da oposição tem que ser boa para o governo, pois, do contrário, obtém somente metade dos votos e não é aprovada (supõe-se que os blocos votam como tais). As demais restrições são as mesmas do problema 2 (P2). Pode-se reescrever o problema 3 da seguinte forma:

$$\left\{ \begin{array}{l} \max_{g=(g_G, g_O)} \quad u_O(g) = y - \frac{1}{2}(g_G + g_O) + h(g_O) \\ \text{sujeito a} \quad (RIP_3) \quad h(g_O) \geq \delta h(g_{\min}) - (1 - \delta) \left(y - \frac{A}{N} \right) \\ \quad \quad \quad (CIP_3) \quad h(g_G) \geq \delta h \left(\frac{2A}{N} - g_{\min} \right) - (1 - \delta) \left(y - \frac{A}{N} \right) \\ \quad \quad \quad (R_1P_3) \quad A = \frac{N}{2}(g_G + g_O) \\ \quad \quad \quad (R_2P_3) \quad g_{\min} \leq g_G \leq g_G^D \\ \quad \quad \quad (R_3P_3) \quad g_{\min} \leq g_O \leq g_O^D \end{array} \right.$$

Recorde-se que a função $h(\bullet)$ é estritamente côncava e estritamente crescente. A parcela $(1 - \delta)(y - A/N)$ é não negativa, uma vez que $\delta \leq 1$ e que $y > A/N$ (a renda média é maior que a arrecadação média). Assim, dada R_3P_3 , é desnecessária RIP_3 . De CIP_3 e de R_2P_3 , encontra-se o valor de $g_G^{CC,O}$, donde, por R_1P_3 , encontra-se $g_O^{CC,O}$. A proposta da oposição é, portanto:

$$g_G^{CC,O} = \max \left\{ g_{\min}; \bar{g}_G = h^{-1} \left(\delta h \left(\frac{2A}{N} - g_{\min} \right) - (1 - \delta) \left(y - \frac{A}{N} \right) \right) \right\} \quad (14)$$

$$g_O^{CC,O} = 2 \frac{A}{N} - g_G^{CC,O} \geq g_{\min}$$

Supõe-se que a função $h(\bullet)$ seja definida de sorte que o argumento de $h^{-1}(\bullet)$, em (14), pertença ao conjunto-imagem de $h(\bullet)$. Observe-se que, certamente, $g_O^{CC,O} \geq g_{\min}$.

Isso porque, por (14) e lembrando que $g_{\min} + g_{\min} \leq 2A/N$, $h(g_G^{CC,o}) \leq h(2A/N - g_{\min})$.

Como $h(\bullet)$ é estritamente côncava e estritamente crescente, $g_G^{CC,o} \leq 2A/N - g_{\min}$.

Nesse caso, o nível de bem-estar social, $BES_{1/2}^{CC,o}$ (o índice “1/2” indica que se está no caso em que $N_G = N_O$ e em que $\rho = 1/2$), seria dado por:

$$BES_{1/2}^{CC,o} = y - \frac{A}{N} + \frac{1}{2} \left[h(g_G^{CC,o}) + h\left(2\frac{A}{N} - g_G^{CC,o}\right) \right] \quad (15)$$

Em t_3 , a oposição aceitará a proposta do governo se:

$$u_o(g_G^{CC,G}, g_O^{CC,G}) \geq \delta u_o(g_G^{SC}, g_O^{SC}) \quad (16)$$

Caso contrário, votará contrariamente à oferta apresentada.

Em t_1 , o bloco governista fará uma oferta igual a g^{SC} . Isso porque é ela mesma a proposta de reserva e é a que maximiza o bem-estar do bloco (recorde-se que g^{SC} resulta do contingenciamento imposto pelo Executivo). Desse modo, pode-se escrever:

$$\begin{aligned} g_G^{CC,G} &= 2\frac{A}{N} - g_{\min} \\ g_O^{CC,G} &= g_{\min} \end{aligned} \quad (17)$$

O nível de bem-estar social, agora, é dado por:

$$BES_{1/2}^{CC,G} = y - \frac{A}{N} + \frac{1}{2} \left[h\left(2\frac{A}{N} - g_{\min}\right) + h(g_{\min}) \right] \quad (18)$$

O nível de bem-estar social esperado antes de se iniciarem as discussões no Congresso é (o índice CC indica que se está tratando do caso do contingenciamento com participação do Congresso):

$$BES_{1/2}^{CC} = y - \frac{A}{N} + \frac{1}{4} \left[h(g_G^{CC,o}) + h\left(2\frac{A}{N} - g_G^{CC,o}\right) \right] + \frac{1}{4} \left[h\left(2\frac{A}{N} - g_{\min}\right) + h(g_{\min}) \right] \quad (19)$$

A avaliação de qual procedimento para o contingenciamento é melhor do ponto de vista social depende de qual valor, entre $BES_{1/2}^{CC}$ e BES^{SC} , é maior. Observe-se a expressão para $BES_{1/2}^{CC} - BES^{SC}$:

$$BES_{1/2}^{CC} - BES^{SC} = \frac{1}{4} \left\{ \left[h\left(2\frac{A}{N} - g_G^{CC,o}\right) - h(g_{\min}) \right] - \left[h\left(2\frac{A}{N} - g_{\min}\right) - h(g_G^{CC,o}) \right] \right\} \quad (20)$$

Proposição 1 Seja o jogo do contingenciamento tal qual mostrado na figura 2. Sejam N_G e N_O tais que $N_G = N_O$. Seja $\rho = 1/2$, indicando que a divisão no Congresso segue a razão entre os grupos na população e que a escolha do relator é aleatória. Assim,

- se δ é tal que $g_G^{CC,o} = g_{\min}$, então $BES_{1/2}^{CC} - BES^{SC} = 0$;
- caso contrário, $BES_{1/2}^{CC} - BES^{SC} > 0$.

Prova

Sejam K, κ, Ω e ω como definidos a seguir:

$$K = \left(2\frac{A}{N} - g_G^{CC,o}\right) - (g_{\min})$$

$$\kappa = h\left(2\frac{A}{N} - g_G^{CC,o}\right) - h(g_{\min})$$

$$\Omega = \left(2\frac{A}{N} - g_{\min}\right) - (g_G^{CC,o})$$

$$\omega = h\left(2\frac{A}{N} - g_{\min}\right) - h(g_G^{CC,o})$$

Note-se que $K = \Omega$.

Se δ é suficiente para fazer com que $g_G^{CC,O} = g_{\min}$, é de verificação imediata, na expressão (20), que $BES_{1/2}^{CC} - BES_{1/2}^{SC} = 0$.

Imagine-se, agora, que δ não seja pequeno a ponto de fazer com que $g_G^{CC,O} = g_{\min}$. Nesse caso, $g_G^{CC,O} = \bar{g}_G$, que assume algum valor entre, incluídos os limites, g_{\min} e $2(A/N) - g_{\min}$. Dependendo do valor de δ , $g_G^{CC,O} \geq 2(A/N) - g_G^{CC,O}$ ou $g_G^{CC,O} < 2(A/N) - g_G^{CC,O}$. Analise-se cada uma dessas duas situações.

$$(i) \quad g_G^{CC,O} \geq 2(A/N) - g_G^{CC,O}$$

Nessa hipótese,

$$\underbrace{g_{\min}}_a < \underbrace{2\frac{A}{N} - g_G^{CC,O}}_b \leq \underbrace{g_G^{CC,O}}_c < \underbrace{2\left(\frac{A}{N}\right) - g_{\min}}_d$$

Observe-se a figura a seguir, em que a, b, c e d são definidos na expressão acima. Note-se que, pelo Teorema do Valor Intermediário, existem ζ, ε , com $a < \zeta < b$ e $c < \varepsilon < d$, tais que $tg(\alpha) = h'(\zeta)$ e $tg(\beta) = h'(\varepsilon)$, em que α é o ângulo entre a reta que passa por $(a, h(a))$ e $(b, h(b))$ e o eixo horizontal e β é o ângulo entre a reta que passa por $(c, h(c))$ e $(d, h(d))$ e o mesmo eixo, sendo $h'(\bullet)$ a variação de $h(\bullet)$ em relação aos gastos públicos *per capita*. Como $h(\bullet)$ é crescente a taxas decrescentes, pode-se escrever que $tg(\alpha) > tg(\beta)$. Assim, dado que $K = \Omega$, tem-se que $\kappa > \omega$, donde segue que $BES_{1/2}^{CC} > BES_{1/2}^{SC}$.

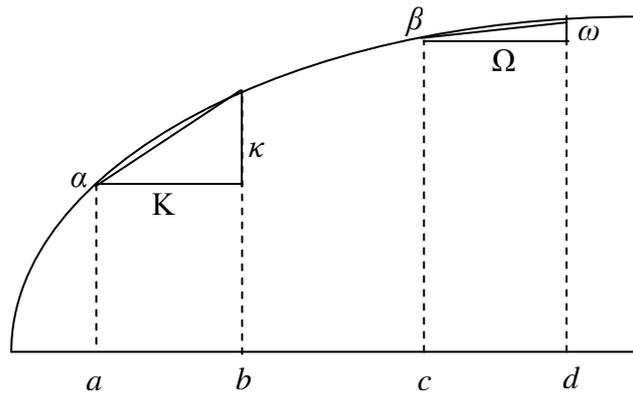


Figura 3

$$(ii) g_G^{cc,o} < 2(A/N) - g_G^{cc,o}$$

Agora,

$$\underbrace{g_{\min}}_a < \underbrace{g_G^{cc,o}}_c < \underbrace{2\frac{A}{N} - g_G^{cc,o}}_b < \underbrace{2\left(\frac{A}{N}\right) - g_{\min}}_d$$

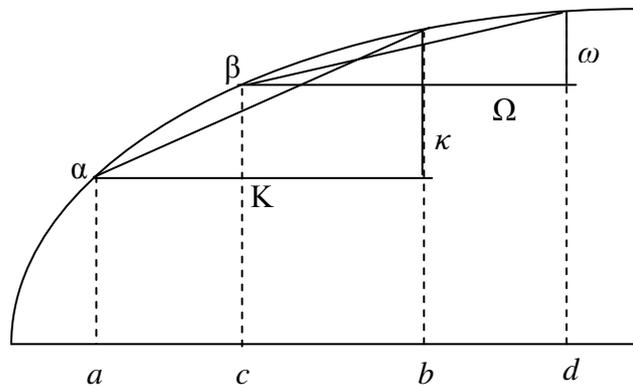


Figura 4

Na figura 4, tome-se M como o aumento dos gastos *per capita* de a para c e m o crescimento da utilidade derivada desse aumento. M também é a elevação dos gastos *per capita* de b para d . Como $b > a$, o crescimento da utilidade não mais é m , mas p tal que $p < m$,

uma vez que $h(\bullet)$ é crescente a taxas decrescentes. Assim, escrevendo $\omega = h(b) + p - h(a) - m$, verifica-se que $\omega < h(b) - h(a)$. Mas $h(b) - h(a) = \kappa$. Dessa forma, $\kappa > \omega$. Voltando à expressão 20, conclui-se que $BES_{1/2}^{CC} > BES_{1/2}^{SC}$.

■

6. Proporção genérica entre os grupos; representações seguem essa proporção

O jogo orçamentário, nesse caso, difere daquele estudado no capítulo 5 pelo fato de os grupos de interesse não mais serem formados pelo mesmo número de pessoas. Agora, os que apóiam o governo são N_G indivíduos, enquanto os que formam a oposição são N_O , sendo N_G e N_O quaisquer números naturais tais que a soma seja N , total da população.

6.2. Situação atual: Executivo determina onde cortar

O problema do Presidente, quando não há participação do Congresso, nesse caso, é similar ao dado no item 5.1. A diferença quanto ao número de pessoas em cada grupo implica uma modificação na forma de se explicitar a restrição orçamentária, que, agora, é dada por $A = N_G g_G + N_O g_O$. O Problema 4 (P4) modela as questões que serão avaliadas pelo Executivo.

$$\left\{ \begin{array}{l} \max_{g_G, g_O} \quad y - \frac{1}{N} (N_G g_G + N_O g_O) + h(g_G) \\ \text{sujeito a} \quad (R_1 P_1) \quad A = N_G g_G + N_O g_O \\ \quad \quad \quad (R_2 P_2) \quad g_{\min} \leq g_G \leq g_G^D \\ \quad \quad \quad (R_3 P_3) \quad g_{\min} \leq g_O \leq g_O^D \end{array} \right. \quad (P4)$$

A solução do problema do Presidente, quando ele determina o contingenciamento, é obtida seguindo o mesmo raciocínio utilizado para a obtenção da solução expressa em (9). Assim,

$$\begin{array}{l}
\text{se } \underbrace{A < N_G g_G^D + N_O g_{\min}}_{(c_1)} \text{ então } \left\{ \begin{array}{l} g_G^{SC} = \frac{A - N_O g_{\min}}{N_G} \\ g_O^{SC} = g_{\min} \end{array} \right. \\
\text{se } \underbrace{A \geq N_G g_G^D + N_O g_{\min}}_{(c_2)} \text{ então } \left\{ \begin{array}{l} g_G^{SC} = g_G^D \\ g_O^{SC} = \frac{A - N_G g_G^D}{N_O} \end{array} \right.
\end{array} \quad (21)$$

Da mesma forma que em 5.1, supõe-se, no restante do trabalho, que a arrecadação é tal que não permita a qualquer dos grupos alocar para si o nível de gastos dado pela solução do problema do fundo comum. Dessa forma:

$$\begin{array}{l}
A < N_G g_G^D + N_O g_{\min} \\
e \\
A < N_G g_{\min} + N_O g_O^D
\end{array} \quad (22)$$

Desse modo, o nível de bem-estar social atingido no processo de contingenciamento sem participação do Congresso, observada C_1 em (21), é dado por:

$$BES^{SC} = y - \frac{A}{N} + \frac{N_G}{N} h\left(\frac{A - N_O g_{\min}}{N_G}\right) + \frac{N_O}{N} h(g_{\min}) \quad (23)$$

6.2. Congresso participa do contingenciamento

Examine-se a situação em que o contingenciamento deva ser proposto ao Congresso. A estrutura do jogo é a mostrada na figura 2. Como, por hipótese, a representação no Congresso reflete fielmente a composição da população, a probabilidade de o relator pertencer à base governista, supondo que sua escolha se dê aleatoriamente, é $\rho = N_G/N$; a de pertencer à oposição é, obviamente, igual a $1 - \rho = N_O/N$. A análise do problema deve considerar duas situações: a) $N_G > N_O$ (o caso particular em que $N_G = N_O$ já foi analisado em pormenores); e b) $N_G < N_O$;

(a) $N_G > N_O$

Na figura 2, em t_4 , a oposição não possui número de votos suficientes para aprovar sua proposta. Por isso, necessitará do apoio do governo, o qual votará favoravelmente se $u_G(g_G^{CC,O}, g_O^{CC,O}) \geq \delta u_G(g_G^{SC}, g_O^{SC})$.

Em t_2 , se quiser fazer uma proposta aceitável, a oposição terá que resolver o seguinte problema:

$$\left\{ \begin{array}{l} \max_{g=(g_G, g_O)} \quad u_O(g) = y - \frac{1}{N}(N_G g_G + N_O g_O) + h(g_O) \\ \text{sujeito a} \quad (RIP_5) \quad u_O(g) \geq \delta u_O(g^{SC}) \\ \quad \quad \quad (CIP_5) \quad u_G(g) \geq \delta u_G(g^{SC}) \\ \quad \quad \quad (R_1P_5) \quad A = N_G g_G + N_O g_O \\ \quad \quad \quad (R_2P_5) \quad g_{\min} \leq g_G \leq g_G^D \\ \quad \quad \quad (R_3P_5) \quad g_{\min} \leq g_O \leq g_O^D \end{array} \right. \quad (P5)$$

As restrições RIP_5 e CIP_5 são equivalentes a:

$$\begin{aligned} (RIP_5) \quad & y - \frac{1}{N}(N_G g_G + N_O g_O) + h(g_O) \geq \delta \left(y - \frac{A}{N} + h(g_{\min}) \right) \\ (CIP_5) \quad & y - \frac{1}{N}(N_G g_G + N_O g_O) + h(g_G) \geq \delta \left(y - \frac{A}{N} + h \left(\frac{A - N_O g_{\min}}{N_G} \right) \right) \end{aligned} \quad (24)$$

O problema 5 pode ser reescrito da seguinte forma:

$$\left\{ \begin{array}{l} \max_{g=(g_G, g_O)} u_o(g) = y - \frac{1}{N}(N_G g_G + N_O g_O) + h(g_O) \\ \text{sujeito a } (CIP_5) \quad h(g_G) \geq \delta h\left(\frac{A - N_O g_{\min}}{N_G}\right) - (1 - \delta)\left(y - \frac{A}{N}\right) \\ (R_1 P_5) \quad A = N_G g_G + N_O g_O \\ (R_2 P_5) \quad g_{\min} \leq g_G \leq g_G^D \\ (R_3 P_5) \quad g_{\min} \leq g_O \leq g_O^D \end{array} \right.$$

A solução para o problema 5 é a proposta que será feita pela oposição para o contingenciamento, pois é pelo menos tão boa para os grupos quanto aquela resultante da definição do contingenciamento pelo Presidente. Tal proposta é dada pelas seguintes expressões:

$$g_G^{CC,O} = \max \left\{ g_{\min}; \bar{g}_G = h^{-1} \left(\delta h \left(\frac{A - N_O g_{\min}}{N_G} \right) - (1 - \delta) \left(y - \frac{A}{N} \right) \right) \right\} \quad (25)$$

$$g_O^{CC,O} = \frac{A - N_G g_G^{CC,O}}{N_O} \geq g_{\min}$$

Na solução expressa em (25), da mesma forma que na solução expressa em (14), $g_O^{CC,O} \geq g_{\min}$. Isso decorre do fato de que a arrecadação é suficiente para garantir pelo menos os mínimos para cada grupo.

O nível de bem-estar social que resulta da proposta da oposição é o seguinte:

$$BES_{N_G/N \geq 1/2}^{CC,O} = y - \frac{A}{N} + \frac{N_G}{N} h(g_G^{CC,O}) + \frac{N_O}{N} h\left(\frac{A - N_G g_G^{CC,O}}{N_O}\right) \quad (26)$$

Em t_3 , o governo aprova a proposta que lhe é de interesse, pois detém maioria. Em t_1 , portanto, o bloco governista proporá uma distribuição de recursos orçamentários igual a g^{SC} :

$$g_G^{CC,G} = \frac{A - N_o g_{\min}}{N_G} \quad (27)$$

$$g_o^{CC,G} = g_{\min}$$

A expressão que informa o nível de bem-estar social, agora, é dada por:

$$BES_{N_G/N \geq 1/2}^{CC,G} = y - \frac{A}{N} + \frac{N_G}{N} h\left(\frac{A - N_o g_{\min}}{N_G}\right) + \frac{N_o}{N} h(g_{\min}) \quad (28)$$

Note-se que $BES_{N_G/N \geq 1/2}^{CC,G} = BES^{SC}$. Dados $BES_{N_G/N \geq 1/2}^{CC,G}$ e $BES_{N_G/N \geq 1/2}^{CC,O}$, pode-se avaliar o bem-estar esperado, $BES_{N_G/N \geq 1/2}^{CC}$:

$$BES_{N_G/N \geq 1/2}^{CC} = y - \frac{A}{N} + \frac{N_o}{N} \left[\frac{N_G}{N} h(g_G^{CC,O}) + \frac{N_o}{N} h\left(\frac{A - N_G g_G^{CC,O}}{N_o}\right) \right] + \frac{N_G}{N} \left[\frac{N_G}{N} h\left(\frac{A - N_o g_{\min}}{N_G}\right) + \frac{N_o}{N} h(g_{\min}) \right] \quad (29)$$

Avalie-se agora $BES_{N_G/N \geq 1/2}^{CC} - BES^{SC}$:

$$BES_{N_G/N \geq 1/2}^{CC} - BES^{SC} = \frac{N_o}{N} \left\{ \frac{N_o}{N} \left[h\left(\frac{A - N_G g_G^{CC,O}}{N_o}\right) - h(g_{\min}) \right] - \frac{N_G}{N} \left[h\left(\frac{A - N_o g_{\min}}{N_G}\right) - h(g_G^{CC,O}) \right] \right\} \quad (30)$$

Proposição 2 Considere o jogo do contingenciamento mostrado na figura 2, em que $\rho = N_G/N$, indicando que a divisão no Congresso segue a razão entre os grupos na população e que a escolha do relator é aleatória, sendo $N_G > N_o$. Assim, uma das seguintes situações ocorre:

- existe um valor limite para o fator de desconto intertemporal δ , δ^* , tal que: se $\delta > \delta^*$, então $BES_{N_G/N \geq 1/2}^{CC} > BES^{SC}$, ou seja, se a decisão

de onde contingenciar for atribuída ao Congresso, haverá um ganho de bem-estar social se comparado à situação em que o Executivo decide como efetuar os cortes; ou

- se $\delta^* < \delta_{\min}$, em que δ_{\min} é tal que $\bar{g}_G = g_{\min}$, qualquer que seja δ ,
 $BES_{N_G/N \geq 1/2}^{CC} > BES^{SC}$.

Prova

Sejam $K, \kappa, \Omega, \omega, a, b, c$ e d como definidos a seguir:

$$K = \frac{A - N_G g_G^{CC,o}}{N_o} - \underbrace{g_{\min}}_a = \frac{A - N_G g_G^{CC,o} - N_o g_{\min}}{N_o}$$

$$\kappa = h\left(\frac{A - N_G g_G^{CC,o}}{N_o}\right) - h(g_{\min})$$

$$\Omega = \frac{A - N_o g_{\min}}{N_G} - \underbrace{g_G^{CC,o}}_b = \frac{A - N_G g_G^{CC,o} - N_o g_{\min}}{N_G}$$

$$\omega = h\left(\frac{A - N_o g_{\min}}{N_G}\right) - h(g_G^{CC,o})$$

Note-se que $K = (N_G/N_o)\Omega$ e que $K > \Omega$, pois $N_G > N_o$. Tome-se δ tendendo a 1. Nesse caso, $b \rightarrow c$ e $d \rightarrow a$. Assim, $\kappa/K \rightarrow h'(a)$ e $\omega/\Omega \rightarrow h'(c)$. Como, por hipótese, $c \neq a$, então $\kappa/K > \omega/\Omega$, donde segue que $BES_{N_G/N \geq 1/2}^{CC} > BES^{SC}$ (ver definições acima e expressão 30).

Se δ diminui, b diminui e d aumenta. Como $h(\bullet)$ é estritamente côncava e crescente, a secante que une $(b, h(b))$ a $(c, h(c))$ tem, pelo Teorema do Valor Intermediário, sua inclinação relativamente ao eixo horizontal – igual ω/Ω – aumentada; a inclinação, relativamente à horizontal, da secante que une $(a, h(a))$ a $(d, h(d))$ – igual a κ/K – é diminuída.

Imagine-se que se diminua δ até que $\kappa/K = \omega/\Omega$, ou seja, até que $BES_{N_G/N \geq 1/2}^{CC} = BES^{SC}$. A partir daí, qualquer redução de δ fará com que $\kappa/K < \omega/\Omega$, ou seja, com que $BES_{N_G/N \geq 1/2}^{CC} < BES^{SC}$. O valor de δ tal que $\kappa/K = \omega/\Omega$ é o valor de δ^* .

Note-se que pode ocorrer $\delta^* < \delta_{\min}$, em que δ_{\min} é tal que $\bar{g}_G = g_{\min}$. Nessa situação, qualquer que seja δ , $BES_{N_G/N \geq 1/2}^{CC} > BES^{SC}$, pois $g_G^{CC,O} = \max\{g_{\min}; \bar{g}_G\}$ (observe-se que \bar{g}_G é decrescente em δ).

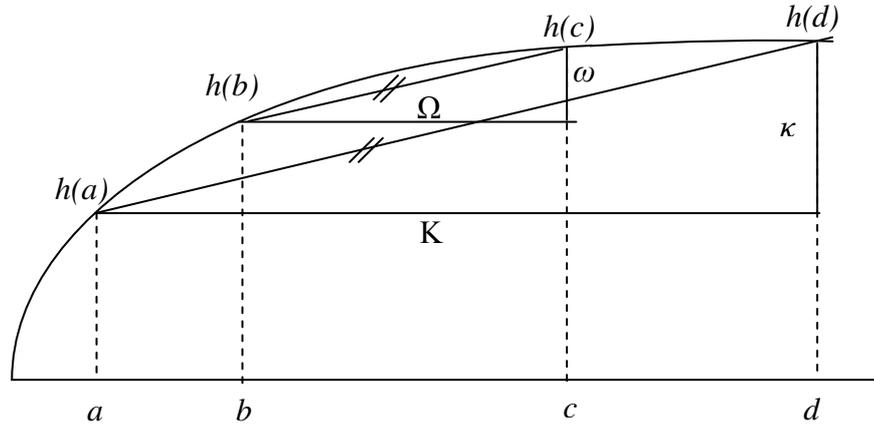


Figura 5

■

A interpretação para a proposição 2 é a seguinte: se o fator δ for relativamente reduzido (ou seja, se o desgaste político for relativamente grande), isso pode implicar um poder excessivo ao relator de oposição, de sorte que sua proposta termine por reduzir o bem-estar social. Como exemplo, imagine-se o seguinte caso: população igual a 500 habitantes, sendo uma única pessoa a opositora, e Congresso composto por 500 parlamentares; R\$ 500,00 é a alocação *per capita* mínima; a arrecadação é tal que permite distribuir R\$ 2.000,00 por governista. Se o desgaste político for muito pequeno, a ponto que permita ao parlamentar de oposição fazer uma proposta que retire apenas R\$ 10,00 das alocações destinadas a cada governista, o seu ganho será de R\$ 4.990,00. Na hipótese do desgaste ser tal que permita a diminuição de R\$ 20,00 nas alocações

para os governistas, o ganho do parlamentar de oposição será de R\$ 9.980,00. Caso se possa proceder a uma diminuição de R\$ 100,00, seu ganho será de R\$ 49.900,00, o que pode constituir uma distribuição per *capita* tão desigual que piore o nível de bem-estar da sociedade.

(b) $N_G < N_O$

Agora, na figura 2, em t_4 , a oposição possui número de votos suficientes para aprovar sua proposta. Dessa forma, não precisará do apoio do governo.

Em t_2 , o problema da oposição é dado por:

$$\left\{ \begin{array}{l} \max_{g=(g_G, g_O)} \quad u_o(g) = y - \frac{1}{N}(N_G g_G + N_O g_O) + h(g_O) \\ \text{sujeito a} \quad (RIP_6) \quad u_o(g) \geq \delta u_o(g^{SC}) \\ \quad \quad \quad (R_1 P_6) \quad A = N_G g_G + N_O g_O \\ \quad \quad \quad (R_2 P_6) \quad g_{\min} \leq g_G \leq g_G^D \\ \quad \quad \quad (R_3 P_6) \quad g_{\min} \leq g_O \leq g_O^D \end{array} \right. \quad (P6)$$

A restrição RIP_6 é equivalente a:

$$(RIP_6) \quad y - \frac{1}{N}(N_G g_G + N_O g_O) + h(g_O) \geq \delta \left(y - \frac{A}{N} + h(g_{\min}) \right) \quad (31)$$

O contingenciamento proposto pela oposição será:

$$\begin{aligned} g_G^{CC,O} &= g_{\min} \\ g_O^{CC,O} &= \frac{A - N_G g_{\min}}{N_O} \end{aligned} \quad (32)$$

O nível de bem-estar social que resulta da proposta da oposição é o seguinte:

$$BES_{N_G/N < 1/2}^{CC,O} = y - \frac{A}{N} + \frac{N_G}{N} h(g_{\min}) + \frac{N_O}{N} h\left(\frac{A - N_G g_{\min}}{N_O}\right) \quad (33)$$

Em t_3 , a oposição aceitará a proposta do governo somente se:

$$u_o(g_G^{CC,G}, g_O^{CC,G}) \geq \delta u_o(g_G^{SC}, g_O^{SC}) \quad (34)$$

Em t_1 , o bloco governista fará uma oferta igual a g^{SC} .

$$\begin{aligned} g_G^{CC,G} &= \frac{A - N_O g_{\min}}{N_G} \\ g_O^{CC,G} &= g_{\min} \end{aligned} \quad (35)$$

O nível de bem-estar social, nesse caso, é dado por:

$$BES_{N_G/N < 1/2}^{CC,G} = y - \frac{A}{N} + \frac{N_G}{N} h\left(\frac{A - N_O g_{\min}}{N_G}\right) + \frac{N_O}{N} h(g_{\min}) \quad (36)$$

O nível de bem-estar social esperado, $BES_{N_G/N < 1/2}^{CC}$, é dado por:

$$\begin{aligned} BES_{N_G/N < 1/2}^{CC} &= y - \frac{A}{N} + \frac{N_G}{N} \left[\frac{N_G}{N} h\left(\frac{A - N_O g_{\min}}{N_G}\right) + \frac{N_O}{N} h(g_{\min}) \right] \\ &\quad + \frac{N_O}{N} \left[\frac{N_G}{N} h(g_{\min}) + \frac{N_O}{N} h\left(\frac{A - N_G g_{\min}}{N_O}\right) \right] \end{aligned} \quad (37)$$

Mais uma vez, devem-se comparar $BES_{N_G/N < 1/2}^{CC}$ e BES^{SC} :

$$\begin{aligned}
& BES_{N_G/N \leq 1/2}^{CC} - BES^{SC} = \tag{38} \\
& = \frac{N_o}{N} \left\{ \frac{N_o}{N} \left[h\left(\frac{A - N_G g_{\min}}{N_o}\right) - h(g_{\min}) \right] - \frac{N_G}{N} \left[h\left(\frac{A - N_o g_{\min}}{N_o}\right) - h(g_{\min}) \right] \right\}
\end{aligned}$$

Proposição 3 Seja o jogo do contingenciamento tal qual mostrado na figura 2. Seja $\rho = N_G/N$, indicando que a divisão no Congresso segue a razão entre os grupos na população e que a escolha do relator é aleatória, sendo $N_G < N_o$. Nesse caso, $BES_{N_G/N < 1/2}^{CC} > BES^{SC}$.

Prova

Sejam $K, \kappa, \Omega, \omega, a, b$ e c como definidos a seguir. Note-se que $K = (N_G/N_o)\Omega$ e que $K < \Omega$, pois $N_G < N_o$.

$$\begin{aligned}
K &= \underbrace{\frac{A - N_G g_{\min}}{N_o}}_b - \underbrace{g_{\min}}_a = \frac{A - N_G g_{\min} - N_o g_{\min}}{N_o} \\
\kappa &= h\left(\frac{A - N_G g_{\min}}{N_o}\right) - h(g_{\min}) \\
\Omega &= \underbrace{\frac{A - N_o g_{\min}}{N_G}}_c - g_{\min} = \frac{A - N_G g_{\min} - N_o g_{\min}}{N_G} \\
\omega &= h\left(\frac{A - N_o g_{\min}}{N_G}\right) - h(g_{\min})
\end{aligned}$$

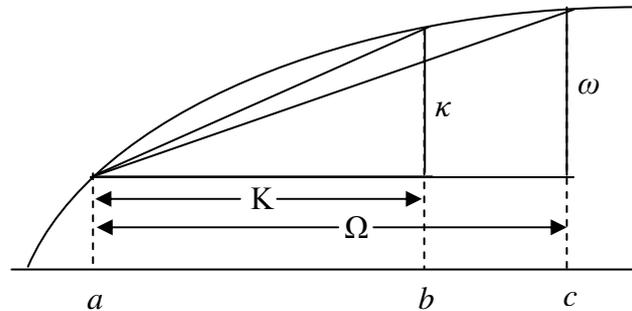


Figura 6

Na figura anterior, avalie-se a relação entre κ/ω e K/Ω . A disposição dos números a , b e c é a mostrada na figura, $a < b < c$. Isso porque: (i) $a = g_{\min}$ e, por hipótese, a arrecadação é suficiente para garantir mais do que o mínimo para todos; (ii) $N_G < N_O$ e, assim, observadas as definições para b e c , é de verificação imediata que $b < c$. Como $h(\bullet)$ é estritamente côncava – ver Sundaram (1996:179):

$$\frac{\kappa}{\omega} > \frac{K}{\Omega} = \frac{N_G}{N_O}$$

Lembrando as definições para κ e para ω e voltando à expressão 38, segue que:

$$BES_{N_G/N < 1/2}^{CC} > BES^{SC}$$

■

A proposição 3 informa que, quando o grupo governista é menor do que a oposição, se a escolha do relator é aleatória, a negociação do contingenciamento no Congresso é melhor, sob o aspecto do bem-estar social, do que a determinação dos cortes unilateralmente pelo Executivo. Isso porque, na pior das hipóteses, quando $N_O = N_G + 1$, a solução resultante da negociação no Congresso, quando a oposição é a relatora, se aproxima da que resultaria de um decreto presidencial, invertidos os grupos (ou seja, pelo decreto, a oposição leva g_{\min} e o governo, $(A - N_O g_{\min})/N_G$; quando o grupo de oposição tem a oportunidade de fazer uma proposta, este ficará com $(A - N_G g_{\min})/N_O$ e os governistas levarão g_{\min} ; como N_G é quase igual a N_O , $(A - N_O g_{\min})/N_G \cong (A - N_G g_{\min})/N_O$, o que significa dizer que a má distribuição dos recursos apenas mudou de lado). No outro extremo, quando N_G é bem pequeno, a distribuição de recursos, quando a oposição é a relatora, se aproxima de uma distribuição praticamente igualitária (apenas poucos indivíduos receberiam o mínimo, contra muitos que o receberiam se o contingenciamento fosse definido por decreto).

7. Probabilidade de escolha do relator pode estar dissociada da razão entre os grupos

Nesta seção, são estudadas situações em que a probabilidade do relator pertencer ao grupo governista, ρ , possa não ser igual a N_G/N . Isso pode acontecer, basicamente, por dois motivos. Em primeiro lugar, a representação dos grupos no Congresso pode não ser correspondente às quantidades de pessoas que compõem cada grupo. De fato, caso se tome a realidade brasileira como exemplo, basta que se lembre que o tamanho das bancadas estaduais não segue a proporção entre as populações das Unidades da Federação¹⁷. Além disso, pode acontecer de as regras internas ao Parlamento terem influência sobre o valor de ρ . É possível, nesse caso, imaginar, por exemplo, uma situação em que, por acordo entre os grupos ou devido a uma previsão regimental, o bloco governista tenha duas vezes mais chances de indicar um relator que o bloco de oposição. **No restante do trabalho, supõe-se que o grupo que tem maioria nas votações é dotado da maior probabilidade de indicar o relator e vice-versa; quando nenhum dos grupos tem maioria, $\rho = 1/2$.**

O contingenciamento dado por uma determinação do Executivo, obviamente, não sofre qualquer alteração se ρ for diferente de N_G/N . Assim, os cortes definidos pelo Presidente são os mesmos dados em 6.1. Quando há participação do Congresso, dois casos devem ser considerados: $\rho \geq 1/2$ e $\rho < 1/2$.

¹⁷ Para citar um exemplo, São Paulo, com 36 milhões de habitantes, tem 73 parlamentares no Congresso – 70 deputados e 3 senadores; o Distrito Federal, com 2 milhões de habitantes, tem 8 deputados e 3 senadores; a razão entre a população de SP e a do DF é de 18/1; já a razão entre as bancadas é de 6,6/1.

7.1. Caso em que $\rho \geq 1/2$

A solução do problema da oposição e do governo, nesse caso, é a mesma a que se chegou na situação (a) do item 6.2. A única diferença irá residir no bem-estar social esperado, o qual, agora, é denotado por $BES_{\rho \geq 1/2}^{CC}$.

$$\begin{aligned}
 BES_{\rho \geq 1/2}^{CC} = & y - \frac{A}{N} + (1 - \rho) \left[\frac{N_G}{N} h(g_G^{CC,o}) + \frac{N_o}{N} h\left(\frac{A - N_G g_G^{CC,o}}{N_o}\right) \right] \\
 & + \rho \left[\frac{N_G}{N} h\left(\frac{A - N_o g_{\min}}{N_G}\right) + \frac{N_o}{N} h(g_{\min}) \right]
 \end{aligned} \tag{39}$$

A diferença entre o bem-estar social resultante da atuação do Congresso e aquele que advém de um decreto presidencial é dada por:

$$\begin{aligned}
 & BES_{\rho \geq 1/2}^{CC} - BES^{SC} = \\
 & = (1 - \rho) \left\{ \frac{N_o}{N} \left[h\left(\frac{A - N_G g_G^{CC,o}}{N_o}\right) - h(g_{\min}) \right] - \frac{N_G}{N} \left[h\left(\frac{A - N_o g_{\min}}{N_G}\right) - h(g_G^{CC,o}) \right] \right\}
 \end{aligned} \tag{40}$$

Note-se que a única diferença entre a equação 30 e a 40 é o fator que multiplica a expressão entre chaves: na primeira, N_o/N ; na segunda, $(1 - \rho)$. A equação 40 também serve como generalização da equação 20, em que $N_G = N_o$. Assim, quando $N_G = N_o$, mesmo que ρ seja diferente de N_G/N , vale a proposição 1. Da mesma forma, quando $N_G > N_o$, vale a proposição 2. O caso em que $N_G < N_o$ é objeto da proposição 4, enunciada a seguir.

Proposição 4 Seja o jogo do contingenciamento mostrado na figura 2. Seja $\rho \geq 1/2$, em que ρ denota a probabilidade de o relator pertencer ao bloco governista. Sejam N_G e N_o , totais de governistas e de oposicionistas, respectivamente, tais que $N_G < N_o$. Dessa forma, a participação do

Congresso no contingenciamento resulta em um ganho de bem-estar social, isto é, $BES_{\rho \geq 1/2}^{CC} > BES^{SC}$.

Prova

A demonstração dessa proposição é feita considerando-se dois casos: (i) δ suficiente para que $g_G^{CC,o} = g_{\min}$; e (ii) δ tal que $g_G^{CC,o} = \bar{g}$.

(i) δ tal que $g_G^{CC,o} = g_{\min}$:

Sejam $K, \kappa, \Omega, \omega, a, \hat{a}, b$ e c como definidos a seguir. Note-se que $K = (N_G/N_o)\Omega$ e que $K < \Omega$, pois $N_G < N_o$.

$$K = \frac{A - N_G g_G^{CC,o}}{N_o} - \underbrace{g_{\min}}_a = \frac{A - N_G g_G^{CC,o} - N_o g_{\min}}{N_o}$$

$$\kappa = h\left(\frac{A - N_G g_G^{CC,o}}{N_o}\right) - h(g_{\min})$$

$$\Omega = \frac{A - N_o g_{\min}}{N_G} - \underbrace{g_G^{CC,o}}_{\hat{a}} = \frac{A - N_G g_G^{CC,o} - N_o g_{\min}}{N_G}$$

$$\omega = h\left(\frac{A - N_o g_{\min}}{N_G}\right) - h(g_G^{CC,o})$$

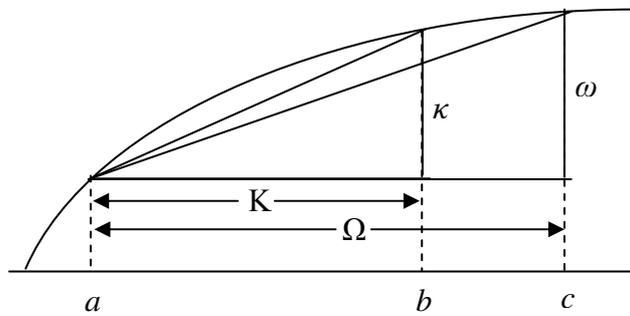


Figura 7

A continuação da demonstração neste item (i) é idêntica à feita para a proposição 3.

(ii) δ tal que $g_G^{CC,0} = \bar{g}$:

Sejam $K, \kappa, \Omega, \omega, a, \hat{a}, b$ e c como definidos no item (i). Da mesma forma, $K = (N_G/N_O)\Omega$ e $K > \Omega$, pois $N_G > N_O$. Imagine-se que δ seja tal que forneça a seguinte distribuição: $a < \hat{a} < b < c$. A figura a seguir ajuda na visualização desse caso.

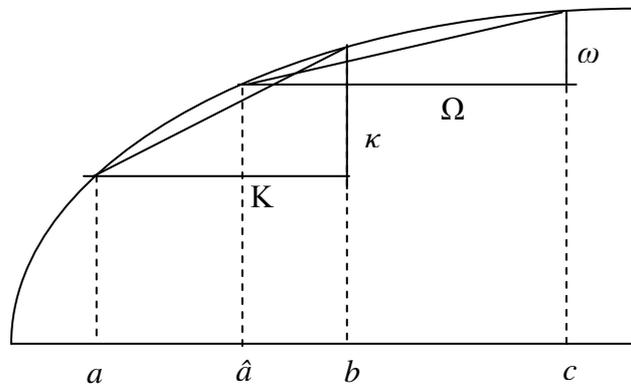


Figura 8

Como $h(\bullet)$ é estritamente côncava, valem as seguintes desigualdades:

$$\frac{\kappa}{K} > \frac{h(b) - h(\hat{a})}{b - \hat{a}} > \frac{\omega}{\Omega} \quad (*)$$

Caso δ seja tal que $\hat{a} = b$, também vale:

$$\frac{\kappa}{K} > \frac{\omega}{\Omega} \quad (**)$$

Tome-se, agora, δ tal que $a < b < \hat{a} < c$.

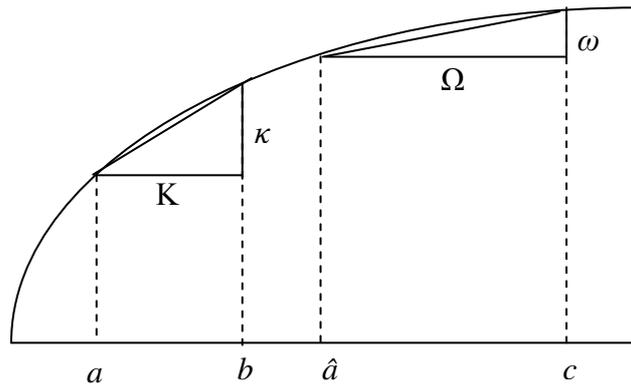


Figura 9

Podem-se escrever as desigualdades:

$$\frac{\kappa}{K} > \frac{h(\hat{a}) - h(b)}{\hat{a} - b} > \frac{\omega}{\Omega} \quad (***)$$

De (*), (**) e (***), lembrando as definições de K , κ , Ω e ω e voltando à expressão 40, chega-se à conclusão de que:

$$BES_{\rho \geq 1/2}^{CC} > BES^{SC}$$

■

As proposições 4 e 3 (a qual também vale para o caso em que $N_G < N_O$ e $\rho < 1/2$, como será visto a seguir), evidenciam que, se a oposição for maioria na sociedade, observadas as condições adotadas neste trabalho, sempre será melhor, sob o enfoque do bem-estar social, a negociação no Congresso. Isso porque, sendo a oposição maioria, ela tem a chance de sair de uma posição bastante desfavorável, que é a existente quando o Executivo define sozinho o contingenciamento, para chegar, no máximo, a uma posição próxima à que têm os governistas quando estes determinam os cortes.

7.2. Caso em que $\rho < 1/2$

Nesse caso, o problema é similar à situação (b) do item 6.2. O bem-estar social esperado, agora denotado por $BES_{\rho < 1/2}^{CC}$, é:

$$\begin{aligned}
 BES_{\rho < 1/2}^{CC} = y - \frac{A}{N} + \rho \left[\frac{N_G}{N} h\left(\frac{A - N_O g_{\min}}{N_G}\right) + \frac{N_O}{N} h(g_{\min}) \right] \\
 + (1 - \rho) \left[\frac{N_G}{N} h(g_{\min}) + \frac{N_O}{N} h\left(\frac{A - N_G g_{\min}}{N_O}\right) \right]
 \end{aligned} \tag{41}$$

A diferença entre o bem-estar social resultante da atuação do Congresso e aquele que resulta de um ato unilateral do Executivo é dada por:

$$\begin{aligned}
 BES_{\rho < 1/2}^{CC} - BES^{SC} = \\
 = (1 - \rho) \left\{ \frac{N_O}{N} \left[h\left(\frac{A - N_G g_{\min}}{N_O}\right) - h(g_{\min}) \right] - \frac{N_G}{N} \left[h\left(\frac{A - N_O g_{\min}}{N_G}\right) + h(g_{\min}) \right] \right\}
 \end{aligned} \tag{42}$$

Na expressão acima, se $N_G < N_O$, vale a proposição 3. A proposição 5, a seguir, enuncia o que ocorre quando $N_G \geq N_O$.

Proposição 5 Seja o jogo do contingenciamento mostrado na figura 2. Seja, ainda, $\rho < 1/2$, em que ρ denota a probabilidade de o relator pertencer ao bloco governista. Sejam N_G e N_O os totais de governistas e de oposicionistas, respectivamente. Assim,

- quando $N_G = N_O$, $BES_{\rho < 1/2}^{CC} = BES^{SC}$;
- quando $N_G > N_O$, $BES_{\rho < 1/2}^{CC} < BES^{SC}$.

Prova

Sejam K , κ , Ω , ω , a , b e c como definidos a seguir. Note-se que

$$K = (N_G/N_O)\Omega.$$

$$K = \underbrace{\frac{A - N_G g_{\min}}{N_O}}_c - \underbrace{g_{\min}}_a = \frac{A - N_G g_{\min} - N_O g_{\min}}{N_O}$$

$$\kappa = h\left(\frac{A - N_G g_{\min}}{N_O}\right) - h(g_{\min})$$

$$\Omega = \underbrace{\frac{A - N_O g_{\min}}{N_G}}_b - g_{\min} = \frac{A - N_G g_{\min} - N_O g_{\min}}{N_G}$$

$$\omega = h\left(\frac{A - N_O g_{\min}}{N_G}\right) - h(g_{\min})$$

(i) $N_G = N_O$:

Nessa hipótese, $K = \Omega$ e $\kappa = \omega$. Das definições para essas grandezas e da expressão 42, $BES_{\rho < 1/2}^{CC} = BES^{SC}$.

(ii) $N_G > N_O$:

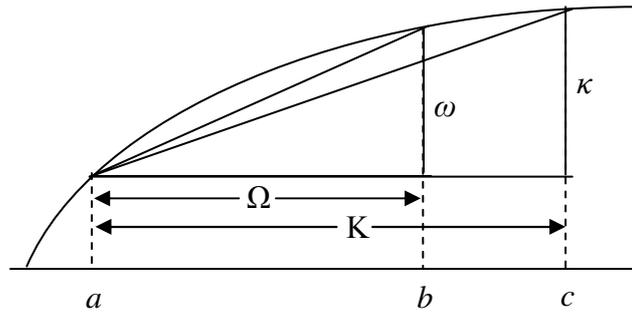


Figura 10

Agora, $K > \Omega$. Como $N_G > N_O$, tem-se que $a < b < c$. Dado que $h(\bullet)$ é estritamente côncava, observadas as definições de K , κ , Ω , ω , a , b e c , conclui-se que $\kappa/\omega < K/\Omega = N_G/N_O$. Assim, retornando à expressão 42, chega-se a $BES_{\rho < 1/2}^{CC} < BES^{SC}$.

■

Quando a população é dividida em dois grupos iguais, se a maioria no Congresso é formada por opositoristas, sob as condições desse trabalho, não há qualquer ganho em se levar a definição do contingenciamento do Executivo para o Congresso. Isso porque o bloco do governo e o bloco de oposição têm o mesmo poder nas negociações no Congresso: o primeiro, por causa da solução que resulta do impasse (g^{SC}); o segundo, por ser favorecido. Como a população é composta por dois grupos iguais, se a distribuição de recursos *per capita* é (s, t) , resultando em um nível de bem-estar social igual a $y - (A/N) + (1/2)(h(s) + h(t))$, quando o contingenciamento é fixado pelo Presidente ou quando resulta da relatoria do bloco governista, ela passa a ser (t, s) , resultando no mesmo nível de bem-estar social, quando a relatoria é da oposição.

No caso em que os governistas são maioria na sociedade, a situação é diferente. A atribuição de um poder excessivo à oposição, dado por $\rho < 1/2$ (o que significa dizer que a oposição não precisa negociar quando ela relata a matéria), torna a situação, nas condições desse trabalho, pior em termos de bem-estar social. Se o Executivo fixa o contingenciamento, quem fica com o mínimo é um grupo que compõe a minoria da sociedade. Quando a oposição tem grande poder e fica com a oportunidade de fazer a proposta de cortes, acaba por destinar o mínimo à maioria, ficando com uma parcela, em termos *per capita*, maior.

8. Regra ótima de seleção do relator

A abordagem feita no capítulo 7 insere, nas avaliações relativas ao efeito da participação do Congresso sobre o bem-estar social, a possibilidade de que a probabilidade de o relator pertencer a um ou outro grupo não reflita a proporção entre os grupos da sociedade. Nesse ponto, então, cabe averiguar se, dado o tamanho relativo dos grupos, existe uma probabilidade ótima para essa escolha. As proposições 6, 7 e 8 dão o entendimento a esse assunto.

Proposição 6 Seja o jogo do contingenciamento mostrado na figura 2 na sua forma mais geral, descrita no capítulo 7. Sejam N_G e N_O tais que $N_G > N_O$ e δ tal que satisfaça a condição da proposição 2 para que $BES_{\rho \geq 1/2}^{CC} > BES^{SC}$. Nesse caso, a melhor regra para escolha do relator, ρ^{\max} , é $\rho^{\max} = 1/2$.

Prova

Nas condições do enunciado da proposição em exame, as proposições 2 (lembrar que a proposição 2 vale para o caso mais geral em que $\rho \geq 1/2$, mas não necessariamente igual a N_G/N – ver item 7.1) e 5 fornecem o seguinte resultado:

$$BES_{\rho < 1/2}^{CC} < BES^{SC} < BES_{\rho \geq 1/2}^{CC}$$

A expressão para $BES_{\rho \geq 1/2}^{CC}$, dada pela equação 39, pode ser reescrita como:

$$\begin{aligned}
BES_{\rho \geq 1/2}^{CC} &= y - \frac{A}{N} + \left[\frac{N_G}{N} h(g_G^{CC,o}) + \frac{N_o}{N} h\left(\frac{A - N_G g_G^{CC,o}}{N_o}\right) \right] \\
&+ \rho \left\{ \frac{N_G}{N} \left[h\left(\frac{A - N_o g_{\min}}{N_G}\right) - h(g_G^{CC,o}) \right] - \frac{N_o}{N} \left[h\left(\frac{A - N_G g_G^{CC,o}}{N_o}\right) - h(g_{\min}) \right] \right\}
\end{aligned}$$

Observe-se que a expressão entre chaves é negativa (ver proposição 2 e expressão 30). Dessa forma, o valor de ρ deve ser o menor possível para que $BES_{\rho \geq 1/2}^{CC}$ seja máximo. Assim, conclui-se que $\rho^{\max} = 1/2$.

■

A proposição 6 indica que, nas condições em que são feitas as análises deste trabalho, quando o grupo governista é maior que a oposição e se o desgaste político for relativamente pequeno, o nível de bem-estar social seria máximo quando, por algum motivo, o Congresso ficasse dividido entre os dois grupos. Tal resultado pode soar estranho no caso de os governistas, na sociedade, serem muito mais numerosos que os oposicionistas. Ocorre que, nessa situação, se o desgaste político for extremamente pequeno, a negociação no Congresso também trará maiores ganhos sociais ao reduzir as discrepâncias de alocações entre os diferentes grupos. Assim, dado que ρ define a probabilidade de que o governo implemente uma proposta igual a que implementaria sem negociação, a qual resulta em um nível pior de bem-estar social, é melhor que essa probabilidade seja a menor possível; no caso, igual a 1/2 (note-se que, caso seja menor que 1/2, o nível de bem-estar social passa a ser pior – ver explicações após a proposição 5).

Proposição 7 Seja o jogo do contingenciamento mostrado na figura 2 na sua forma mais geral, descrita no capítulo 7. Sejam N_G e N_o tais que $N_G < N_o$. Nesse caso, a melhor regra para escolha do relator, ρ^{\max} , é $\rho^{\max} = 0$ ou $\rho^{\max} = 1/2$. Caso δ seja suficiente para que $g_G^{CC,o} = g_{\min}$, $\rho^{\max} = 0$.

Prova

Nas condições do enunciado da proposição em exame, as proposições 3 (lembrar que a proposição 3 vale para o caso mais geral em que $\rho < 1/2$, mas não necessariamente igual a N_G/N – ver item 7.2) e 4 fornecem os seguintes resultados: $BES_{\rho < 1/2}^{CC} > BES^{SC}$ e $BES_{\rho \geq 1/2}^{CC} > BES^{SC}$. A comparação entre $BES_{\rho < 1/2}^{CC}$ e $BES_{\rho \geq 1/2}^{CC}$ não pode ser efetuada sem que se levem em conta outras hipóteses. Analisem-se, então, dois casos: $\rho < 1/2$ e $\rho \geq 1/2$. Depois, estude-se a situação em que δ é suficiente para que $g_G^{CC,o} = g_{\min}$.

(i) $\rho < 1/2$:

Escreva-se a equação 41 da seguinte forma:

$$BES_{\rho < 1/2}^{CC} = y - \frac{A}{N} + \left[\frac{N_G}{N} h(g_{\min}) + \frac{N_o}{N} h\left(\frac{A - N_G g_{\min}}{N_o}\right) \right] \\ + \rho \left\{ \frac{N_G}{N} \left[h\left(\frac{A - N_o g_{\min}}{N_G}\right) - h(g_{\min}) \right] - \frac{N_o}{N} \left[h\left(\frac{A - N_G g_{\min}}{N_o}\right) - h(g_{\min}) \right] \right\}$$

O resultado obtido na proposição 3 (ver também a equação 38) permite concluir que a expressão entre chaves é negativa. Portanto, o valor de ρ que torna máximo o nível de bem-estar é $\rho^{\max} = 0$.

(ii) $\rho \geq 1/2$:

Tome-se a equação 39, escrita da seguinte forma:

$$\begin{aligned}
BES_{\rho \geq 1/2}^{CC} &= y - \frac{A}{N} + \left[\frac{N_G}{N} h(g_G^{CC,o}) + \frac{N_o}{N} h\left(\frac{A - N_G g_G^{CC,o}}{N_o}\right) \right] \\
&+ \rho \left\{ \frac{N_G}{N} \left[h\left(\frac{A - N_o g_{\min}}{N_G}\right) - h(g_G^{CC,o}) \right] - \frac{N_o}{N} \left[h\left(\frac{A - N_G g_G^{CC,o}}{N_o}\right) - h(g_{\min}) \right] \right\}
\end{aligned}$$

Da mesma forma que na proposição 6, observe-se que a expressão entre chaves é negativa (ver proposição 2 e expressão 30). Dessa forma, o valor de ρ deve ser o menor possível para que $BES_{\rho \geq 1/2}^{CC}$ seja máximo. Assim, conclui-se que $\rho^{\max} = 1/2$.

(iii) δ tal que $g_G^{CC,o} = g_{\min}$:

Quando o desgaste político é suficiente para que a oposição, sendo minoria no Congresso, consiga alocar o mínimo para os governistas, as equações 41 e 39 (ou suas formas equivalentes explicitadas nos itens “i” e “ii”) ficam iguais. Nesse caso, deriva-se o melhor nível de bem-estar social quando ρ é o menor possível. Portanto, $\rho^{\max} = 0$.

■

Quando a oposição é maioria na sociedade, nas condições supostas neste trabalho, se sua representação deve ser maioria no Congresso, o melhor é que o domine completamente. Explica-se: se a oposição tem a oportunidade de fazer uma proposta de contingenciamento, esta resulta em uma distribuição menos díspar que a proposta pelo governo. Dessa forma, dado que o resultado das discussões no Congresso é algo intermediário entre uma distribuição melhor e outra pior, dependendo da divisão nele existente, é melhor que tal divisão permita que o resultado melhor ocorra com maior probabilidade, a qual será máxima quando o Congresso for todo oposicionista. Raciocínio semelhante vale para quando a oposição não consegue ter maioria no Congresso.

Não é possível dizer qual situação é melhor, se o Congresso dividido ao meio ou inteiramente dominado pela oposição, sem que sejam formuladas outras hipóteses, pois os resultados das discussões entre os parlamentares diferem de uma situação para a outra. Entretanto, uma comparação desse tipo é possível quando o desgaste político é suficiente para que o bloco de oposição consiga fazer uma proposta igual à que faria se tivesse maioria. Nesse caso, como a distribuição de recursos é a mesma para qualquer valor de ρ , é melhor que a probabilidade de ocorrência da distribuição mais favorável sob o aspecto do bem-estar social seja a maior possível, o que acontece quando a oposição domina o Congresso.

Proposição 8 Seja o jogo do contingenciamento mostrado na figura 2 na sua forma mais geral, descrita no item 3.4.3. Sejam N_G e N_O tais que $N_G = N_O$.

Dessa forma:

- se δ é tal que $g_G^{CC,O} = g_{\min}$, a regra ótima para escolha do relator é indiferente;
- caso contrário, $\rho^{\max} = 1/2$.

Prova

(i) δ tal que $g_G^{CC,O} = g_{\min}$:

Nas condições do enunciado da proposição em exame, as proposições 1 (lembrar que a proposição 1 vale para o caso mais geral em que $\rho \geq 1/2$, mas não necessariamente igual a N_G/N – ver item 7.1) e 5 fornecem o seguinte resultado: $BES_{\rho \geq 1/2}^{CC} = BES^{SC}$ e $BES_{\rho < 1/2}^{CC} = BES^{SC}$. Como BES^{SC} é invariável em ρ , a proporção entre as representações dos grupos não altera o nível de bem-estar social.

(ii) δ tal que $g_G^{CC,o} > g_{\min}$:

Nessa situação, as proposições 1 e 5 fornecem: $BES_{\rho \geq 1/2}^{CC} > BES^{SC}$ e $BES_{\rho < 1/2}^{CC} = BES^{SC}$. A melhor situação é, portanto, dada quando $\rho \geq 1/2$. A equação 19 pode ser adaptada para ser escrita da seguinte forma:

$$BES_{\rho \geq 1/2}^{CC} = y - \frac{A}{N} + \left[\frac{1}{2} h(g_G^{CC,o}) + \frac{1}{2} h\left(2\frac{A}{N} - g_G^{CC,o}\right) \right] + \rho \left\{ \frac{1}{2} \left[h\left(2\frac{A}{N} - g_{\min}\right) - h(g_G^{CC,o}) \right] - \frac{1}{2} \left[h\left(2\frac{A}{N} - g_G^{CC,o}\right) - h(g_{\min}) \right] \right\}$$

A observação da proposição 1 e da equação 20 permite concluir que a expressão entre chaves é negativa. Nesse caso, o valor de ρ que maximiza $BES_{\rho \geq 1/2}^{CC}$ é $\rho_{\max} = 1/2$.

■

A proposição 8 informa que, caso o desgaste seja suficiente para que a oposição, se houver chance, proponha a alocação do mínimo para os governistas, a divisão entre os blocos é indiferente. Isso porque a discussão no Congresso não provoca qualquer melhora na distribuição dos recursos, apenas torna mais ou menos provável que um determinado grupo, seja ele a oposição ou o governo, venha a ser o mais beneficiado. No caso em que o desgaste é relativamente pequeno, uma eventual chance que tenha a oposição de fazer uma proposta para o contingenciamento acaba por tornar menos desigual a distribuição de recursos. O melhor, então, é que essa chance se efetive com a maior probabilidade possível, o que ocorre quando oposição e governo dividem o Congresso ao meio.

9. Conclusão

A questão sobre o caráter da lei de meios tem sido um dos grandes temas de debate em matéria orçamentária. Em geral, questiona-se a efetividade da participação do Poder Legislativo na discussão de uma peça cuja execução fica em grande parte sujeita à discricionariedade do Executivo. No Congresso Nacional, tramitam várias Propostas de Emenda à Constituição que visam a tornar a Lei Orçamentária Anual – ou, pelo menos, parte dela – de execução obrigatória, sem, contudo, deixar de prever mecanismos para eventuais correções que se façam necessárias.

A proposta deste trabalho foi trazer uma abordagem diferenciada para esse assunto. Para tanto, foram construídos modelos formais de Economia Política. A discussão iniciou-se pela definição de uma função de bem-estar social. Feito isso, abordou-se o problema do fundo comum, de forma a retratar o fato de que as ações dos variados grupos da sociedade no sentido de se beneficiarem ao máximo das alocações a eles destinadas na LOA podem resultar numa previsão de receitas difícil de se concretizar. Partiu-se, então, para a construção de modelos cujo objetivo é ser uma primeira aproximação para um processo que traga as discussões sobre o contingenciamento para o Congresso. Em toda a modelagem, foi levada em conta a existência de apenas dois grupos, os quais foram denominados governo (grupo de interesse do Presidente) e oposição. O trâmite de uma proposta se encerra em uma votação única; aprovada tal proposta, passa-se à sua implementação; rejeitada, implementa-se a proposta do Executivo, com uma certa perda de bem-estar associada ao desgaste político, devido, por exemplo, à sensação de inoperância dos parlamentares ou ao atraso na implementação dos programas de governo.

Quando a oposição é a maior parte da população, a definição dos cortes no orçamento pelo Congresso é sempre melhor relativamente ao nível de bem-estar social. Nessa hipótese, a regra ótima para seleção do relator (supondo que o grupo que tem maioria nas votações é dotado da maior probabilidade de indicar o relator e vice-versa)

é ou aquela em que a oposição é sempre a relatora ou aquela em que os dois grupos têm iguais chances de relatar a matéria.

Numa situação em que os grupos são compostos pelo mesmo número de pessoas, a participação do Congresso no processo de contingenciamento leva, na pior das hipóteses, em termos do bem-estar social, a um resultado igual ao que resulta da definição do contingenciamento pelo Executivo. Nesse caso, se o desgaste político for tal que permita à oposição, se tiver essa chance, alocar aos governistas o mínimo permitido, a divisão do Congresso é indiferente. Caso contrário, a melhor divisão é aquela em que as representações têm o mesmo tamanho.

No caso em que o governo é a maioria da população, se for também maioria no Congresso, se o desgaste político não for relativamente muito grande, a participação do Congresso trará melhores resultados. No entanto, se a maioria no Congresso pertencer à oposição, o resultado das negociações será pior sob o aspecto do bem-estar social. Mais uma vez, a representação ideal é aquela em que os grupos dividem o Parlamento igualmente.

Este trabalho não tem o objetivo de dar a palavra final sobre o importante tema que nele é tratado. Objetiva, entretanto, dar subsídios ao debate e ser um motivador para a pesquisa acadêmica na área. Nesse sentido, ficam sugestões para que seja aprofundado. Podem ser objeto de outros estudos: o caso em que a arrecadação seja suficiente para que a alocação de recursos a um dos grupos não sofra cortes; a possibilidade de que sejam previstas diferentes alocações mínimas aos diferentes grupos; o aumento do número de grupos, uma vez que, de fato, as discussões sobre o orçamento envolvem inúmeros grupos de interesses (Estados, Municípios, setores da economia, categorias profissionais, etc.); a consideração sobre a perspectiva de reeleição do Presidente, a qual pode levar este a arregimentar um número maior de grupos para a sua base; a possibilidade de que haja dissidências no momento da votação, ou seja, de que determinado grupo, para conseguir mais votos, ofereça alguma vantagem a um membro de outro grupo. Um caso que pode receber especial atenção refere-se à possibilidade de que os cortes resultantes do impasse não mais sejam

determinados pelo Executivo, mas sejam, por exemplo, lineares. Novas reflexões, certamente, contribuirão para que se enriqueça a discussão sobre o orçamento impositivo.

Apêndice

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 24, DE 2003, DO SENADO

Acrescenta-se o inciso XII ao art. 167 da Constituição Federal.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º, do art. 60, da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 167 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do inciso XII, com a seguinte redação:

“Art. 167. ...

XII – o bloqueio ou contingenciamento de dotações do orçamento da seguridade social.”

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 9, DE 2002, DO SENADO

Altera dispositivos dos arts. 70, 165, 195 e 198 da Constituição Federal, dispondo sobre a criação, execução e fiscalização do orçamento social.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Inclua-se o seguinte parágrafo no art. 70:

“§ Lei complementar disporá sobre a forma e os instrumentos de exercício da fiscalização a que se re fere o **caput**.”

Art. 2º Dê-se ao § 5º do art. 165 da Constituição Federal a seguinte redação:

“§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I – as dotações alocadas aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, excluídas apenas as empresas que não recebam subvenções e transferências à conta do orçamento, constituindo:

a) orçamento social as dotações referentes a ações de educação, saúde, assistência social, habitação popular, saneamento e reforma agrária;

b) orçamento previdenciário as dotações referentes a ações do sistema de previdência social;

c) orçamento fiscal as dotações referentes às demais ações de governo.

II – as dotações de investimentos das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.”

Art. 3º Incluam-se os seguintes parágrafos no art. 165:

“§ 10. A programação de despesas constante do orçamento social é de execução obrigatória, salvo se aprovada pelo Congresso Nacional solicitação, de iniciativa do Presidente da Re pública, de cancelamento ou contingenciamento total ou parcial de dotação.

§ 11. A solicitação de que trata o parágrafo anterior somente poderá ser formulada no prazo de cento e vinte dias contado da data de publicação da lei orçamentária anual e será acompanhada de justificativa pormenorizada das razões de natureza técnica,

econômico-financeira, operacional e jurídica que impossibilitem a execução daquelas despesas.

§ 12. A solicitação poderá, ainda, ser formulada a qual quer tempo em situações de calamidade pública ou de crises que afetem a arrecadação da receita, vedada a edição de medidas provisórias."

Art. 4º Dê-se ao inciso VIII do art. 167 a seguinte redação:

“VIII – a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos social, previdenciário e fiscal para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º”

Art. 5º Suprima-se o § 2º do art. 195.

Art. 6º Dê-se ao § 1º do art. 198 a seguinte redação:

“§ 1º O Sistema único de Saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes.”

Art. 7º Dê-se ao **caput** do art. 204 a seguinte redação:

“Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:”

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 419, DE 2001, DA CÂMARA

Inclui os incisos XII e XIII no art. 167 da Constituição Federal, estabelecendo condições para o contingenciamento de dotações orçamentárias e vedando sua exclusão definitiva da programação financeira.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 167 da Constituição Federal fica acrescido dos incisos XII e XIII, com a seguinte redação:

“Art. 167. ...

XII – o contingenciamento de dotações orçamentárias sem que o respectivo projeto de anulação ou remanejamento das dotações tenha sido encaminhado ao Poder legislativo;

XIII – a exclusão da programação financeira, até o último mês do exercício, das dotações consignadas na lei orçamentária anual.”

PROPOSTA DE EMENDA A CONSTITUIÇÃO Nº 28, DE 2000, DO SENADO

Dá nova redação ao inciso I do § 9º do art. 165, ao *caput* do art. 166 e acrescenta novo parágrafo ao mesmo artigo da Constituição Federal.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O inciso I do § 9º do art. 165 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 165. ...

§ 9º ...

I – dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das leis de abertura de créditos adicionais e de anulação de créditos; (NR)”

Art. 2º O *caput* do art. 166 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual, aos créditos adicionais e à anulação de créditos serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.(NR)”

Art. 3º Acrescente-se o seguinte § 9º ao art. 166 da Constituição Federal:

“Art. 166. ...

§ 9º O Presidente da República enviará mensagem ao Congresso Nacional para propor anulação dos créditos orçamentários ou adicionais que não serão executados no decorrer do exercício.”

Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 22, DE 2000, DO SENADO

Altera disposições da Constituição Federal, tornando de execução obrigatória a programação constante da lei orçamentária anual.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 57. ...

§ 2º A sessão legislativa não será encerrada sem a deliberação sobre o projeto de lei orçamentária anual. (NR)

...

Art. 165. ...

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e III, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, ressalvadas as dotações para atender ao serviço da dívida pública, terão a programação dos gastos detalhada, no mínimo, por unidade da Federação, com o objetivo de reduzir as desigualdades inter-regionais (NR)

...

§ 9º Cabe à lei complementar:

I – dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual; (NR)

...

§ 10. A lei orçamentária anual somente incluirá novas categorias de programação se tiverem sido adequadamente contempladas com dotações aquelas em andamento.

Art. 165-A. A programação constante da lei orçamentária anual é de execução obrigatória, salvo se aprovada, pelo Congresso Nacional, solicitação, de iniciativa exclusiva do Presidente da República, para cancelamento ou contingenciamento, total ou parcial, de dotação.

§ 1º A solicitação de que trata o *caput* deste artigo somente poderá ser formulada até 120 (cento e vinte) dias antes do encerramento da sessão legislativa e será acompanhada de pormenorizada justificativa das razões de natureza técnica, econômico-financeira, operacional ou jurídica, que impossibilitem a execução.

§ 2º A solicitação poderá, ainda, ser formulada a qualquer tempo, nas situações que afetem negativamente a arrecadação da receita, de calamidade pública de grandes proporções, ou ainda nas previstas no art. 137, inciso II.

§ 3º Em qualquer das hipóteses, as solicitações tramitarão no Congresso Nacional em regime de urgência.

§ 4º Não havendo deliberação do Congresso Nacional, no prazo de trinta dias, a solicitação será considerada aprovada.

§ 5º A não-execução de programação orçamentária, nas condições previstas neste artigo, implica crime de responsabilidade.

§ 6º Do projeto de lei orçamentária anual, bem como do autógrafo encaminhado para sanção do Presidente da República, não constarão receitas cujas leis que as autorizem tenham o início de vigência posterior à data prevista no inciso III do § 6º art. 166.

Art. 166. ...

§ 6º No âmbito da União, os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional nos seguintes prazos: (NR)

I – do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, até oito meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

II – das diretrizes orçamentárias, até 20 de fevereiro e devolvido para sanção até 30 de abril, aplicando-se as disposições do art. 64, § 2º, *in fine*, na hipótese de não haver deliberação sobre a matéria na data indicada;

III – do orçamento anual, até sete meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa. (NR)

...

Art. 2º Esta emenda entra em vigor no primeiro dia útil do segundo ano subsequente ao de sua publicação.

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 2, DE 2000, DO SENADO

Inserir dispositivo na Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária decorrente de emendas de parlamentares.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 166-A A programação constante da lei orçamentária anual, decorrente de emendas de parlamentares, é de execução obrigatória.

§ 1º As dotações decorrentes de emendas de parlamentares serão identificadas na lei orçamentária anual.

§ 2º São vedados o cancelamento ou o contingenciamento, total ou parcial, por parte do Poder Executivo, de dotação constante da lei orçamentária anual, decorrente de emendas de parlamentares.

§ 3º A não execução de programação orçamentária, decorrente de emendas de parlamentares, implica crime de responsabilidade, de que trata o art. 85, inciso VI.

Art. 2º Esta emenda entra em vigor no primeiro dia útil do ano subsequente ao de sua publicação.

Bibliografia

BARON, D. P. & FEREJOHN, J. A. *Bargaining in Legislatures*. The American Political Science Review, vol. 83, issue 4, p. 1181-1206.

BUGARIN, M. S. *Vote splitting as insurance against uncertainty*. Public Choice 98: 153-169, 1999.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Proposta de Emenda à Constituição nº 419, de 2001. (avulso)

GIACOMONI, J. *Orçamento Público*. São Paulo: Atlas, 2001.

KRAAN, D. J. *Budgetary Decisions*. Cambridge University Press. 1996.

LOYOLA, G. *Brasil tem um orçamento de faz-de-conta*. Em: Valor Econômico, p. A-11, 17/12/2001.

PERSSON T. & TABELLINI G. *Political Economics: explaining economic policy*. The MIT Press. Cambridge: 2000.

SENADO FEDERAL. *Diário do Senado Federal*: 554-555, 20/1/2000.

_____._____:11982-11988, 7/6/2000.

_____._____:14032-14033, 29/6/2000.

_____._____:1824-1825, 8/3/2002.

_____._____:8284, 23/4/2003.

SUNDARAM, R. K. *A First Course in Optimization Theory*. Cambridge University Press. 1996.

TORRES, R. L. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário, volume 5: o Orçamento na Constituição*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.