

Análise Estatística da Relevância das Prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias

Autoria: João Henrique Pederiva, Otávio Ribeiro de Medeiros

Resumo

O artigo examina as prioridades estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício de 2002 (LDO/2002), que determinou preferências na alocação de recursos e na execução orçamentária. Comparam-se as médias das diferenças entre as ações prioritárias com a média das diferenças das demais ações, em três momentos: a) a lei e o projeto de lei; b) o autorizado, mediante reprogramações orçamentárias, e a lei; c) o executado e o autorizado. Os testes estatísticos realizados, utilizando a distribuição normal para confirmar ou rejeitar hipóteses, sugerem a observância das prioridades, na execução orçamentária federal de 2002. Infere-se, daí, o menor grau de discricionariedade do Poder Executivo, com respeito às ações consideradas prioritárias pelo Poder Legislativo. Na elaboração do orçamento federal de 2002 e na sua reprogramação, a preferência das prioridades é menos evidente. Para aceitar ou rejeitar definitivamente a relevância das prioridades, na execução orçamentária, recomendam-se testes adicionais, segregando-se o orçamento nos seguintes grupos de ações: despesas obrigatórias constitucionais e legais; indicadas na LDO, para fins de contingenciamento; prioritárias; efetivamente discricionárias; refinanciamento da dívida.

1. INTRODUÇÃO

No contexto da racionalidade econômica, o orçamento público assume particular importância para o processo alocativo brasileiro. Tendo em vista a carga tributária bruta de 33,1 % do Produto Interno Bruto (PIB), em 2001, conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e as previsões de que suba para 37,2% do PIB, nos próximos anos (ASSUNÇÃO e PANDA, 2002), interessa saber como são aplicados os recursos arrecadados pelos entes governamentais. Nesse particular, o orçamento público sintetiza as escolhas efetuadas pelos agentes políticos e que deveriam ser implementadas pelos agentes administrativos.

Em que pese tamanha relevância, há carência de trabalhos orçamentários com fundamentos estatísticos, mormente na área do controle. Tal carência prejudica a função de planejamento e convergência das ações da sociedade brasileira, tanto governamentais quanto privadas. Assim, para verificar o grau de aderência às prioridades orçamentárias, estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias da União, em 2002, o presente trabalho desdobra-se nos seguintes tópicos: planejamento estatal; visão geral do sistema orçamentário, subdividido em plano plurianual (PPA), lei de diretrizes orçamentárias (LDO), lei orçamentária anual (LOA) e programação e execução orçamentárias; limitações; análise estatística. Ao término do trabalho, as considerações finais sintetizam os principais achados, com indicações para eventuais estudos futuros. A metodologia, descrevendo a estatística, as hipóteses, as fontes e o tratamento dos dados, consta em apêndice, após as referências.

2. PLANEJAMENTO ESTATAL

Segundo WEBER (2001, p.14), o desenvolvimento capitalista associa-se ao comportamento sistemático e racional dos agentes econômicos:

“(...) o racionalismo econômico, embora dependa parcialmente da técnica e do direito racional, é determinado pela capacidade e pela disposição dos homens em adotar certos tipos de conduta racional. Onde esses tipos foram obstruídos por

obstáculos espirituais, o desenvolvimento de uma conduta econômica também tem encontrado uma séria resistência interna.”

A elaboração e a execução orçamentárias prestigiam o devido processo e a possibilidade de intervenção das partes interessadas, em prol da igualdade democrática. A inobservância das leis orçamentárias pode conduzir à responsabilização política dos agentes públicos, conforme consta da Constituição Federal de 1988, de 5 de outubro de 1988 (CF/1988), art. 85, VI e VII, além de outras penalidades.

Consoante HENDRIKSEN e BREDÁ (1999, p. 97-99), a **informação, para ser relevante, deve apresentar valor preditivo**, como insumo dos modelos de decisão, **ou de feedback** – confirmação ou correção das expectativas anteriores. Fragilizado o controle, não se aperfeiçoa o planejamento, conforme PETREI (1998, p. 339-400):

“Latin American countries should devote more resources to policy analysis. A technical enrichment of the dialogue on different ways to attack problems would allow ministers and legislators to carry out better informed and more rational discussions, and would facilitate the restructuring of functions. In federal government systems, policy analysis becomes even more important at the central level.”

O **exercício do poder** de obrigar alguém a fazer ou deixar de fazer algo encontra **limites formais e materiais**. Na forma, exige-se a lei (CF/1988, art. 5º, II). Materialmente, o emprego da autoridade pública, ou seja, oriunda do povo, está demarcada pelos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (CF/1988, art. 3º), entre os quais consta a garantia do desenvolvimento nacional. Há divisão de funções, tanto horizontal, caracterizada pelos Poderes independentes e harmônicos entre si (Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário – CF/1988, art. 2º), quanto vertical, marcada pelas esferas político-administrativas autônomas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios – CF/1988, art. 18).

Segundo informa a Receita Federal, a carga tributária distribuiu-se, em 2000 e 2001, da seguinte maneira entre os entes federativos:

TABELA 1 – Administração da Receita Tributária – 2001 x 2000

1. Administração	(A) % DA CTB*	(B) VAR. NOMINAL (%)	(C) VAR. REAL (%)**
1.1. União	68,72	13,06	5,34
1.1.1. Administrada pela SRF	46,97	14,14	6,34
1.1.2. Administrada pelo INSS	15,80	10,17	2,64
1.1.3. CEF (FGTS)	5,18	12,64	4,95
1.1.4. MEC (Salário-Educação)	0,77	11,90	4,25
1.2. Estados	26,80	15,17	7,30
1.2.1. ICMS	23,17	14,57	6,74
1.2.2. Demais tributos	3,61	19,14	11,00
1.3. Municípios	4,48	13,58	5,82
1.4. Total	100,00	13,64	5,88

* Carga Tributária Bruta. ** Variação real, com base no deflator implícito do PIB. **Fonte:** Receita Federal.

Pela Tabela 1, percebe-se que a União responde por cerca de 70% da carga tributária bruta nacional, avaliada em 33,4% do PIB, pelo IBGE.

Os Estados, os Municípios e o Distrito Federal devem observar os princípios constitucionais federais em suas respectivas constituições estaduais e leis orgânicas (CF/1988, arts. 25 e 29). Entre outras prerrogativas, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre direito tributário, financeiro, econômico e orçamento (CF/1988, art. 24, I e II). A União pode editar **normas gerais**, suplementadas pelas legislações locais. Cabe ao Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União, com a eventual sanção do Presidente da República, especialmente sobre sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas, plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito e dívida pública (CF/1988, art. 48, I e II). Mas é privativa do Chefe do Poder Executivo a iniciativa de enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição (CF/1988, art. 84, XXIII). A elevada participação do Poder Executivo na execução orçamentária pode ser dimensionada numericamente:

TABELA 2 – Participação dos Poderes no Orçamento Público Federal, em 2001

2. Poder	(A) LEI (R\$)	%	(B) AUTORIZADO (R\$)	%	(C) EXECUTADO (R\$)	%	(D) EXE / AUT (C / B), EM %
2.1. Poder Legislativo	2.955.957.873	0,31	3.042.916.793	0,32	2.939.642.946	0,50	96,61
2.2. Poder Judiciário	9.170.895.927	0,97	9.458.017.987	0,98	9.350.689.873	1,59	98,87
2.3. Poder Executivo	209.640.014.173	22,06	214.163.652.051	22,28	196.644.498.342	33,39	91,82
2.4. Outros Encargos	726.647.007.530	76,47	733.970.156.556	76,37	380.038.353.384	64,53	51,78
2.5. Reserva de Contingência	1.788.484.889	0,19	421.047.052	0,04	0	0,00	0,00
2.6. Total	950.202.360.392	100,00	961.055.790.439	100,00	588.973.184.545	100,00	61,28

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Vale notar que o refinanciamento da dívida consta do item 2.4. *Outros Encargos*, com grau de realização menos de 52%, embora represente mais de 64% dos valores executados em 2002. Ademais, atente-se para a participação marginal dos Poderes Legislativo e Judiciário, na efetiva alocação dos recursos federais, sem olvidar a distinta natureza das respectivas funções.

3. VISÃO GERAL DO SISTEMA ORÇAMENTÁRIO

No capítulo voltado para as finanças públicas, em seção específica, a CF/1988 trata dos orçamentos. Entre outras disposições, consta que as leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais (art. 165). Ademais, a comissão mista permanente de Senadores e Deputados examinará e emitirá parecer sobre os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais, na forma do regimento comum (art. 166), sem esquecer que a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa, bem como a concessão ou a utilização de créditos ilimitados, encontram-se vedados (art. 167).

3.1. PLANO PLURIANUAL

O plano plurianual (PPA) estabelece, na esfera federal, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, assim como as relativas aos programas de duração continuada, em períodos temporais equivalentes ao de um mandato de Presidente da República (CF/1988, art. 165, § 1º e Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, art. 35, § 2º). Nas palavras de PONTES (2003, p. 69-70), **o PPA vincula a LOA**:

“Relativamente à lei do orçamento, as leis do plano plurianual – LPPA – e das diretrizes orçamentárias – LDO – são superordenadoras, estando por isso enquadradas no conceito de leis reforçadas. Apesar de incluírem-se essas últimas também na categoria de leis ordinárias, não podem ser derogadas pela lei do orçamento, que lhes é posterior. Deve essa, ao contrário, conformar-se aos ordenamentos e às disposições das anteriores, na condição de meio instrumental para a consecução dos fins pretendidos pela LPPA. Irrefutável, dessa forma, a vinculação do orçamento às leis do plano plurianual e das diretrizes orçamentárias.”

3.2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

A lei de diretrizes orçamentárias (LDO) compreende as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da LOA, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de atuação das agências financeiras oficiais de fomento (CF/1988, art. 165, § 2º). Integram o projeto de lei de diretrizes orçamentárias o Anexo de Metas Fiscais, relativas aos limites de receitas e de despesas, bem como o Anexo de Riscos Fiscais, que avalia os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, art. 4º).

O objeto da LRF é o estabelecimento de normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com base no capítulo de finanças públicas da CF/1988. A responsabilidade, na gestão fiscal, pressupõe a **ação planejada e transparente**, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados e a obediência a limites e condições nas receitas e despesas (LRF, art. 1º, parágrafo único). O **orçamento-programa anual constitui um dos instrumentos básicos do planejamento**, ao lado do plano geral de governo, dos programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual e da programação financeira de desembolso (Decreto-lei nº 200, de 25 fevereiro de 1967, art. 7º). Vale mencionar que o planejamento é determinativo para o setor público e indicativo para o privado (CF/1988, art. 174, *caput*). Assim, **a LRF reafirmou o papel abrangente e estruturador da LDO**, em harmonia com a doutrina de GIACOMONI (2001, p.204):

“Efetivamente, da maneira como são estruturados os orçamentos brasileiros, apenas a tramitação legislativa da proposta orçamentária anual tende a não ensinar, ao legislador, o conhecimento da real situação das finanças do Estado, pois essa visão-síntese é obscurecida pela atenção que é concedida à programação detalhada que caracteriza as autorizações orçamentárias, na forma de uma miríade de créditos e dotações. (...)

*Afora manter caráter de orientação à elaboração da lei orçamentária anual, a LDO progressivamente vem sendo utilizada como veículo de instruções e regras a serem cumpridas na execução do orçamento. Essa ampliação das finalidades da LDO tende a suprir a incapacidade, em face ao **princípio da exclusividade**, de a lei orçamentária disciplinar temas que não sejam os definidos pela Constituição Federal.”*

A Lei nº 10.266, de 4 de julho de 2001 (LDO/2002, art. 3º) identifica as **categorias de programação** utilizadas no projeto de lei orçamentária. Assim, o gênero **programa** (solução dos problemas detectados) divide-se na espécie **ação**, que pode consistir em atividade (manutenção da capacidade de a União fornecer bens ou de prestar serviços), projetos (aumento da capacidade de a União fornecer bens ou prestar serviços novos) ou operações especiais (sem efeito social direto). As ações, por sua vez, desdobram-se em subespécies, conhecidas como **subtítulos**, que indicam a localidade das metas físicas. Subtítulos especificam a localização do bem fornecido ou do serviço prestado, integral ou parcialmente, sem alterar a finalidade do gasto. Atividades, projetos ou operações especiais correspondem às espécies de ações. Os programas, gênero, aglutinam as ações e são mensurados por indicadores estabelecidos no PPA.

Na qualidade de norma ordenadora da elaboração e da execução orçamentária, a LDO, antecipa as soluções relativas aos conflitos potenciais, decorrentes da implementação do planejado. Por exemplo, **a LDO fixa os critérios para restringir a limitação de empenho e de movimentação financeira** das despesas que não sejam consideradas obrigação constitucional ou legal (LRF, art. 9º, *caput* e II). Assim, há que se diferenciar as despesas prioritárias das despesas obrigatórias constitucionais e legais, das despesas preservadas de contingenciamento pela LDO e das demais despesas. De fato, a LDO/2002, art. 2º, estipula que as **prioridades** constantes do seu anexo “*terão precedência na alocação de recursos na lei orçamentária de 2002 e na sua execução, não se constituindo, todavia, em limite à programação das despesas*”. O mesmo artigo faculta ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão **incluir novas ações**, ao rol das ações **obrigatórias**, sem indicar a sua classificação programática:

“§ 2º Acompanha esta Lei relação das ações que constituem despesas obrigatórias de caráter continuado de ordem legal ou constitucional, nos termos do art. 9º, § 2º, da Lei Complementar nº 101, de 2000, sendo facultado ao Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão a inclusão de novas ações.” (sem negrito no original)

A prerrogativa pressupõe a possibilidade de que se alterem as despesas obrigatórias, no decorrer do exercício social. Em tese, a previsibilidade das despesas obrigatórias ensejaria a utilização de padrões estáveis de classificação orçamentária, afastando tal flexibilidade. Consulta efetuada junto ao Sistema e Informação de Legislação – SILAB do Ministério competente, indica que o Ministro não alterou as ações prioritárias. O Projeto da LDO/2002 oriundo do Poder Executivo menciona apenas a preferência de alocação dos recursos, sem referir a faculdade de o Ministro de Estado incluir novas ações. Aliás, o Anexo de Metas e Prioridades do Projeto contém vários subtítulos, evidenciando que a vocação para o detalhamento das ações federais, por localidade, aflige também o Poder Executivo e não apenas o Poder Legislativo. O ideal seria que se definissem as prioridades no plano das ações, evitando-se a mistura dos critérios de classificação orçamentária ou dos níveis de detalhamento.

3.3. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

Sem ferir a unidade do planejamento federal, a LOA compreende (CF/1988, art. 165, § 5º): o **orçamento fiscal**, referente aos Poderes, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta; o **orçamento das empresas** em que a União, direta ou indiretamente detenha a maioria do capital votante (orçamento das estatais); o **orçamento da seguridade social**, abrangendo as entidades e órgãos voltados para a previdência, a assistência e seguridade sociais (CF/1988, art. 194).

Algumas das análises do orçamento federal para 2002, a exemplo daquela efetuada pela Consultoria de Orçamentos Fiscalização e Controle do Senado Federal (CONORF), destacam o refinanciamento da dívida (CONORF, 2002, p. 18):

*“A soma do total do orçamento da União alcança R\$ 671,8 bilhões. Em termos percentuais, os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas estatais federais respondem por, respectivamente, 71,9%, 24,9% e 3,2% do total de recursos. **Excluindo o refinanciamento da dívida**, essas participações, em relação ao orçamento efetivo, são de 58,3%, 37% e 4,7%, respectivamente.”*

Considerando que o refinanciamento da dívida não pode ser imposto unilateralmente pelo Erário Federal, **não houve segregação do montante relativo ao refinanciamento, no transcorrer deste trabalho**. Atente-se, ademais, que os números citados refletem o orçamento durante o transcorrer de 2002. Ou seja, existem reprogramações orçamentárias, facultadas, grosso modo, pelos créditos adicionais. Créditos adicionais são as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento (Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, art. 40). Formalmente, eles assumem a forma de leis específicas ou de decretos presidenciais para o remanejamento de dotações, autorizados pela própria lei orçamentária (CF/1988, art. 165, § 8º). Há que se considerar, ainda, a crítica formulada por PEDERIVA, quanto ao viés legalista, na abordagem das contas públicas (1998, p. 38):

“Cumpre recordar que, ao lado das obrigações concernentes ao Estado, existem as provenientes das promessas governamentais. Afinal, os governantes obtêm seus mandatos por meio da apresentação de planos, agendas e compromissos. Esses compromissos vinculam (ou deveriam vincular) suas ações quando do exercício do mandato. A contabilidade não tem se prestado para manter memória das promessas e planos governamentais, em prejuízo do acompanhamento da legitimidade da gestão das contas públicas.”

3.4. PROGRAMAÇÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIAS

Para os fins deste estudo, os momentos orçamentários caracterizam-se por determinados eventos críticos, sendo sete os momentos relativos ao processo orçamentário de 2002. Como momentos estáticos, aparecem o Projeto de Lei (Projeto ou PL), a Lei Orçamentária (Lei), o Autorizado (Aut) e o Executado (Exe). De modo dinâmico, surgem as **diferenças entre a Lei e o Projeto de Lei (Lei – PL), o Autorizado e a Lei (Aut – Lei) e o Executado e o Autorizado (Exe – Aut)**. Tais momentos são descritos em **quatro indicadores: o somatório dos valores integrantes da população; o número de observações; a média; o desvio-padrão ou a variância**.

O Projeto reflete, grosso modo, o pensamento do Órgão Central de Planejamento e Orçamento da União, situado no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, isto é, sujeito ao poder hierárquico do Presidente da República. A Lei expressa a vontade do Congresso Nacional, uma vez que os eventuais vetos presidenciais podem ser derrubados pela maioria absoluta dos Deputados e Senadores (CF/1988, art. 66). O Autorizado depende da iniciativa do Poder Executivo e da vontade congressual para aprovar os créditos adicionais. **O Executado espelha o grosso volume de recursos administrados pelo Poder Executivo, em comparação com os demais Poderes, e tangencia questionamentos doutrinários acerca do caráter determinativo ou impositivo do orçamento público, em contraste com o enfoque meramente autorizativo ou indicativo (FANTIN JUNIOR, 2001).**

Mais do que a verificação desses momentos estáticos, interessa apurar a passagem de um para o outro, ou seja, os momentos dinâmicos. A transição do Projeto para a Lei cabe, principalmente, ao Congresso Nacional. A passagem da Lei para o Autorizado é de responsabilidade conjunta, pois o Poder Executivo envia os projetos de créditos adicionais e o Poder Legislativo os altera, com algumas restrições ao poder de emenda (CF/1988, art. 166, § 3º). A execução do Autorizado constitui atribuição precípua do Poder Executivo, dada a preponderância de alocações sob sua responsabilidade. Dessa forma, o orçamento federal para 2002 apresentou o seguinte aspecto:

TABELA 3 – Momentos do Orçamento Federal, por Ação, em 2002

3. Orçamento (Ação)	(A) SOMA (R\$)	(B) Nº AÇÕES	(C) MÉDIA (R\$)	(D) DESVIO-PADRÃO (R\$²)
3.1. Projeto	637.974.327.960	2.800	227.847.974,27	4.387.122.536,00
3.2. Lei	650.409.607.960	2.889	225.133.128,40	4.326.842.067,85
3.3. Autorizado	708.929.302.418	2.952	240.152.202,72	4.726.933.698,70
3.4. Executado	674.928.020.949	2.500	269.971.208,38	5.076.705.919,44
3.5. Lei – PL	12.435.280.000	2.901	4.286.549,47	71.883.102,39
3.6. Aut – Lei	58.519.694.458	2.952	19.823.744,74	499.480.590,53
3.7. Exe – Aut*	-34.001.281.469	2.952	-11.518.049,28	114.134.300,97

* Inexecução.

Fonte: Câmara dos Deputados, Senado Federal e Presidência da República.

A diferença entre o Projeto e a Lei (3.5.) pode ser atribuída ao Poder Legislativo, ao passo que, as mudanças na Lei, no Autorizado e no Executado (3.6. e 3.7.) consistem nas escolhas efetuadas pelo Poder Executivo. Em verdade, **a indicação de prioridades, por intermédio da LDO, configura uma tentativa de o Poder Legislativo reduzir o grau de discricionariedade do Poder Executivo, tanto na reprogramação quanto na execução orçamentária.** Na Tabela 3, o sinal negativo constante do último conjunto – A e C, respectivamente, o somatório e a média das diferenças entre Executado e Autorizado – corresponde ao erro de planejamento. Em outras palavras, o sinal negativo indica a realização de menos gastos do que os previstos. Quanto maior o número negativo, mais distante estará o volume alocado de recursos do montante planejado.

4. LIMITAÇÕES

Algumas observações acerca do tratamento conferido aos dados devem ser efetuadas. Não se examinou o efetivo respeito às classificações entre a LDO e a LOA, ou seja, a correspondência entre a descrição dos códigos não foi testada. Embora o procedimento não seja desejável, inclusive pela amarração legal estabelecida pelo PPA e pela LDO, em relação à LOA, não existem garantias de que eventuais mudanças de objeto não tenham afetado os resultados ora obtidos. Além do veto presidencial, que transpôs a programação de prioritária para normal, existe uma programação apontada como prioritária, no Autógrafo da LDO, cujo código da ação é XXXX. Tal programação não foi incluída no rol das prioritárias apesar de não se submeter a veto, tendo em vista a ausência da classificação programática.

A prática de inserir determinadas programações com o detalhamento de subtítulo e outras com o detalhamento de ação dificultou sobremaneira a reunião do conjunto de prioridades. Respeitando a delegação de competência para o Ministro do Orçamento, Planejamento e Gestão efetuar inclusões no rol das prioridades, optou-se pela utilização da espécie ações para representar as prioridades. Cumpre ressaltar que há a indicação de alguns subtítulos no Anexo de Metas e Prioridades. Mas a reduzida expressão do número e do montante envolvido nos subtítulos indicados como prioritários apontaram para a sua desconsideração, pelo menos, para os fins deste estudo. Em outros termos, as ações incorporam todos esses subtítulos e mais alguns, constituindo-se em aproximação (*proxy*) das prioridades efetivas. De toda sorte, segue a descrição da população dos subtítulos prioritários:

TABELA 4 – Subtítulos Prioritários, no Orçamento Federal, em 2002

4. Prioridades (Subtítulo)	(A) SOMA (R\$)	(B) N° SUBTÍTULOS	(C) MÉDIA (R\$)	(D) VARIÂNCIA (R\$ ²)
4.1. Projeto	986.396.582	41	24.058.453,22	567.467.327.442.515
4.2. Lei	1.244.241.071	52	23.927.712,90	586.964.219.902.159
4.3. Autorizado	1.352.333.041	52	26.006.404,63	998.669.655.694.678
4.4. Executado	683.115.825	37	18.462.589,86	529.996.396.713.501
4.5. Lei-PL	257.844.489	52	4.958.547,87	138.511.871.082.842
4.6. Aut – Lei	108.091.970	52	2.078.691,73	209.876.213.975.524
4.7. Exe – Aut*	-669.217.216	52	-12.869.561,85	350.599.913.902.310

* Inexecução.

Fonte: Câmara dos Deputados, Senado Federal e Presidência da República.

Outro ponto a ser referido nesse momento consiste na possível existência de outras prioridades, não explicitadas pela LDO, mas em normas ou contextos distintos, a exemplo do pagamento ou refinanciamento de dívidas. Em sentido contrário, de inexecução da programação orçamentária, surgem as obras e os serviços com indícios de irregularidades graves, cuja execução orçamentária, física e financeira demanda pronunciamento expresso do Congresso Nacional, por força de disposição legal da própria LDO/2002. O efeito dessas diferenciações, em relação às prioridades da LDO, não tem como ser dimensionado nas presentes circunstâncias. Outrossim, a ausência do orçamento de investimento das estatais neste exame deriva da limitação imposta na origem, pois o acompanhamento da execução orçamentária e financeira das estatais não ocorre no SIAFI, fonte primária dos dados. Para dimensionar o impacto dessa ausência, vale mencionar que a LOA/2002 consignou cerca de R\$ 21,3 bilhões para o orçamento de investimento das estatais (art. 7º).

Mais grave, do ponto de vista metodológico, talvez, seja a manutenção das despesas obrigatórias de caráter constitucional e legal, bem como daquelas não sujeitas ao contingenciamento, no grupo das despesas não prioritárias. Essa limitação decorreu da ausência de indicação, na LDO/2002, dos programas e das ações correspondentes. Dado o grau de subjetividade envolvido na eventual seleção das ações obrigatórias, fica evidente a necessidade de especificar a programação utilizada. Tal encaminhamento afigura-se razoável, em face da previsibilidade dessas ações, com inegável melhoria da transparência das contas públicas, uma vez que se facultaria o acompanhamento e o controle das determinações expressas pela LDO/2002, da seguinte forma:

*Art. 67. Caso seja necessária a **limitação do empenho das dotações orçamentárias e da movimentação financeira** para atingir a meta de resultado primário prevista no art. 18 desta Lei, conforme determinado pelo art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000, será fixado, separadamente, **percentual de limitação** para o conjunto de "projetos", "atividades" e "operações especiais", calculado de forma*

proporcional à participação dos Poderes e do Ministério Público da União no total das dotações iniciais constantes da lei orçamentária de 2002, em cada um dos citados conjuntos, excluídas:

I - as despesas que constituem obrigação constitucional ou legal de execução, conforme anexo previsto no art. 2º, § 2º, desta Lei;

II – as dotações constantes da proposta orçamentária, desde que a nova estimativa de receita, demonstrada no relatório de que trata o § 3º deste artigo, seja igual ou superior àquela estimada na proposta orçamentária, destinadas às:

a) despesas com ações vinculadas às funções saúde, educação e assistência social, não incluídas no inciso I; e

b) "atividades" dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União. ...

§ 3º O Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional, no mesmo prazo previsto no § 1º deste artigo, relatório que será apreciado pela Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição, contendo: ...

III - a justificação das alterações de despesas obrigatórias e as providências quanto à alteração da respectiva dotação orçamentária; ...”

Em tese, por serem obrigatórias e previsíveis, tais despesas poderiam aumentar a média das despesas não prioritárias, principalmente no momento dinâmico da diferença entre **Executado e Autorizado**. Mas sua previsibilidade, assegurada na Constituição em leis federais, tenderia a afastar a necessidade de reprogramações, diminuindo a média dos momentos dinâmicos **Lei-PL** e **Aut-Lei**.

5. ANÁLISE ESTATÍSTICA

As Tabelas 5 e 6 referem-se às ações não prioritárias e prioritárias, respectivamente, desenvolvidas sob a égide da LOA e da LDO pertinentes ao exercício de 2002. As somas dos montantes das duas tabelas, relativas aos montantes envolvidos em cada momento (Coluna A) e ao respectivo número de observações (Coluna B), conferem com os valores constantes da Tabela 3.

TABELA 5 – Ações não prioritárias, no Orçamento Federal, em 2002

5. Orçamento (Ação)	(A) SOMA (R\$)	(B) Nº AÇÕES	(C) MÉDIA (R\$)	(D) VARIÂNCIA (R\$²)
5.1. Projeto	618.752.204.138	2.552	242.457.760,24	21.109.202.903.912.600.000
5.2. Lei	627.922.227.854	2.636	238.210.253,36	20.510.695.061.361.100.000
5.3. Autorizado	685.620.192.535	2.699	254.027.488,90	24.430.048.501.057.200.000
5.4. Executado	657.281.130.132	2.271	289.423.659,24	28.361.232.321.247.800.000
5.5. Lei – PL	9.170.023.716	2.648	3.462.999,89	5.292.778.805.853.430
5.6. Aut –Lei	57.697.964.681	2.699	21.377.534,15	272.780.405.272.587.000
5.7. Exe – Aut*	-28.339.062.403	2.699	-10.499.837,87	13.919.295.838.531.300

* Inexecução.

Fonte: Câmara dos Deputados, Senado Federal e Presidência da República.

TABELA 6 – Ações prioritárias, no Orçamento Federal, em 2002

6. Prioridades (Ação)	(A) SOMA (R\$)	(B) Nº AÇÕES	(C) MÉDIA (R\$)	(D) VARIÂNCIA (R\$²)
6.1. Projeto	19.222.123.822	248	77.508.563,80	57.773.400.218.752.600
6.2. Lei	22.487.380.106	253	88.882.925,32	60.291.455.743.068.200
6.3. Autorizado	23.309.109.883	253	92.130.869,10	64.962.195.273.895.700
6.4. Executado	17.646.890.817	229	77.060.658,59	63.831.538.066.735.800
6.5. Lei – PL	3.265.256.284	253	12.906.151,32	3.771.220.745.072.480
6.6. Aut – Lei	821.729.777	253	3.247.943,78	621.170.558.130.766
6.7. Exe – Aut*	-5.662.219.066	253	-22.380.312,51	3.374.737.137.536.640

* Inexecução.

Fonte: Câmara dos Deputados, Senado Federal e Presidência da República.

Se a Tabela 5 sintetiza a descrição estatística – soma, número de observações, média e variância – das populações da LOA da União para 2002 que não se submetem ao regime de prioridade definido pela LDO/2002, a Tabela 6 evidencia as ações prioritárias, constantes do anexo à lei de diretrizes orçamentárias da União com a lei orçamentária para 2002.

A Tabela 7 finaliza a aplicação estatística das informações obtidas, pelo emprego das relações expressas na Estatística 1, cujo objetivo consiste em identificar a igualdade ou a diferença das médias apuradas, nos momentos do Projeto de Lei, da Lei, do Autorizado, do Executado, da diferença entre a Lei e o Projeto de Lei, do Autorizado e da Lei, e do Executado e do Autorizado, relativos às ações prioritárias e às demais ações, concernentes ao processo orçamentário de 2002. Para tanto, utilizam-se os valores das médias, das variâncias e dos números de observações, descritos nas Tabelas 5 e 6.

TABELA 7 – Comparação da média das ações prioritárias com a das demais ações, no Orçamento Federal, em 2002

7. Ações prioritária (Pr)x ações não prioritárias (NP)	(A) z (ESTATÍSTICA 1)	(B) NÍVEL DE SIGNIFICÂNCIA (1%) > 2,58	(C) NÍVEL DE SIGNIFICÂNCIA (5%) > 2,33	(D) NÍVEL DE SIGNIFICÂNCIA (10%) > 1,65
7.1. Projeto	-1,79	Pr = NP	Pr = NP	Pr < NP
7.2. Lei	-1,67	Pr = NP	Pr = NP	Pr < NP
7.3. Autorizado	-1,68	Pr = NP	Pr = NP	Pr < NP
7.4. Executado	-1,88	Pr = NP	Pr = NP	Pr < NP
7.5. Lei – PL	2,30	Pr = NP	Pr = NP	Pr > NP
7.6. Aut – Lei	-1,78	Pr = NP	Pr = NP	Pr < NP
7.7. Exe – Aut *	-2,76	Pr < NP	Pr < NP	Pr < NP

* Inexecução.

Fonte: Câmara dos Deputados, Senado Federal e Presidência da República.

O sinal negativo, referente aos momentos do Projeto (7.1.), da Lei (7.2.), do Autorizado (7.3.), do Executado (7.4.), do Aut – Lei (7.5.) e do Exe – Aut (7.7.), indica que **o valor médio das ações prioritárias é menor do que a média das demais ações**. Somente a passagem do projeto de lei para a Lei (7.5.), a cargo do Poder Legislativo apresentou a média das prioridades superior à médias das ações não prioritárias.

A suposição de que a média das reprogramações orçamentárias das prioridades fosse superior à média das demais ações não se confirmou. Como as prioridades

são definidas pelos congressistas, parece razoável que eles aloquem os recursos nas ações que lhes interessem. Caso as prioridades do Poder Executivo forem distintas das do Poder Legislativo, não se estranha a inferioridade da média das prioridades em relação às demais ações, particularmente, quando se sabe que a iniciativa de conduzir a reprogramação orçamentária pertence ao Poder Executivo.

Mas o fato de a média do saldo das ações não executadas ser menor do que a média das demais ações é surpreendente. Como as despesas obrigatórias são previsíveis, seria de supor o ajustamento da sua programação em relação aos valores executados. Todavia, o que se observa é uma preferência pela execução das despesas apontadas como prioritárias pelos congressistas. Dessa maneira, não se confirma a crítica de incerteza, associada à execução, pelo Poder Executivo, de um orçamento meramente autorizativo. Em outras palavras, o teste efetuado apresenta indícios de que já se pratica o orçamento determinativo, pela especificação de prioridades.

No tocante ao grau de significância das diferenças, **a superioridade da média das ações prioritárias, no momento Lei – PL, confirma-se apenas no nível de 10%**. Tal superioridade não se sustenta com a incerteza reduzindo-se a 5%. De modo similar, a inferioridade da média das diferenças entre as reprogramações das ações prioritárias e das demais é significativa apenas com 90% de certeza, não se sustentando em graus maiores de segurança.

O valor médio da inexecução das ações prioritárias, ao contrário, mostrou-se relevantemente inferior em todos os níveis testados, isto é com mais de 99% de certeza. Ou seja, não se pode atribuir ao acaso o fato de que a média de inexecução das ações prioritárias é menor do que a média de inexecução das demais ações. Em outras palavras, **as ações prioritárias sujeitaram-se menos do que as demais à discricionariedade administrativa na execução orçamentária**.

Nesse contexto, é altamente significativo o elevado grau de diferença da inexecução orçamentária entre a média das ações prioritárias e a média das demais ações, caracterizado pelo momento Exe – Aut. Tal resultado não deixa de ser surpreendente, uma vez que confirma a estrita observância das prioridades, na execução, também pelo Poder Executivo. Há de se considerar, ademais, que, no grupo da não prioritárias, encontram-se as despesas obrigatórias e aquelas que não estão sujeitas ao contingenciamento orçamentário, em montante desconhecido. Em tese, tais despesas deveriam aproximar o executado do autorizado, nas despesas não obrigatórias, resultando em uma média igual ou menor do que as ações prioritárias. Todavia, há que se notar a elevada inexecução do grupo *Outros Encargos*, de expressivo valor, que, contrariando as expectativas, executou menos de 52% do autorizado. Nesse grupo, situa-se o refinanciamento da dívida, que pode não haver ocorrido do modo programado em 2002.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os indícios colhidos apontam para a observância das prioridades da LDO/2002, no tocante à preferência na execução orçamentária. Tais indícios contrastam com a incerteza que gera a concepção do orçamento autorizativo, associado à alegada discricionariedade do Poder Executivo, responsável maior pela inexecução orçamentária.

Na verdade, o saldo médio da diferença entre os valores executados e os autorizados, no caso das ações prioritárias, é significativamente inferior ao das demais ações

constantes do orçamento federal para 2002. Assim, evidencia-se a aderência da execução orçamentária às prioridades estabelecidas pelo Poder Legislativo.

Indícios não tão fortes sugerem a preferência das ações prioritárias, na alocação dos recursos, por parte dos parlamentares, ao tempo da elaboração orçamentária, na transformação do projeto de lei em lei. Em harmonia com a doutrina e o interesse daqueles que elegeram determinadas ações como de maior interesse, essa preferência evidencia-se com 90% de certeza, mas não com 95%. Nesses mesmos níveis, as evidências colhidas apontam para a inobservância da preferência, na alocação dos recursos, quando da reprogramação orçamentária. Tal resultado é compatível com a existência de outras prioridades, por parte do Poder Executivo, que detém a iniciativa de formular os limites das reprogramações.

Seria conveniente que testes adicionais fossem efetuados para confirmar ou não os resultados obtidos. Os testes adicionais poderiam segregar o orçamento em cinco grandes grupos: as ações obrigatórias, por determinação constitucional ou legal; as ações não sujeitas ao contingenciamento, por determinação da Lei de Responsabilidade Fiscal e da lei de diretrizes orçamentárias pertinente; as ações prioritárias, por indicação dos congressistas; as ações de refinanciamento da dívida; as demais ações, efetivamente discricionárias. Para tanto, faz-se mister que as leis de diretrizes orçamentárias indiquem expressamente as classificações programáticas correspondentes aos respectivos grupos, como forma de evitar contaminações nos resultados agregados.

Tais procedimentos evitariam a incerteza e a subjetividade nas definições e nas práticas de controle da execução orçamentária, compatível com a segurança jurídica indispensável para alocação ótima dos escassos recursos econômicos e com o pleno desenvolvimento nacional.

REFERÊNCIAS

ASSUNÇÃO, M.; PANDA, R. Novos tributos e reajustes: realidade em 2003, *O Estado de São Paulo*, 29 de dezembro de 2002. Disponível em <<http://www.estado.estadao.com.br/editorias/2002/12/29/cid021.html>>, acesso em 03.03.2003.

BRASIL. Anexo de Metas e Prioridades. *Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2002*. Disponível em <http://www3.senado.gov.br/orcamento/doc/orc2002/ldo/LDO2002_MetasePrioridades.pdf>, acesso em 03.03.2003.

_____. Anexo de Metas e Prioridades. *Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2002*. Disponível em <<http://www3.senado.gov.br/orcamento/doc/orc2002/ldo/MetasLDO2002.PDF>>, acesso em 03.03.2003.

_____. *Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988*. Disponível em <http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>, acesso em 03.03.2003.

_____. Decreto-lei nº 200, de 25 fevereiro de 1967, que “*Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras*

providências”. Disponível em <http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>, acesso em 03.03.2003

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que “*Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*”. Disponível em <http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>, acesso em 03.03.2003.

_____. Lei nº 10.266, de 4 de julho de 2001, que “*Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2002 e dá outras providências*” LDO/2002. Disponível em <http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10266.htm>, acesso em 03.03.2003.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que “*Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal*”. Disponível em <http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>, acesso em 03.03.2003.

_____. Mensagem nº 758, de 24 de julho de 2001 (*Vetos à LDO/2002*). Disponível em <http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/Leis/Mensagem_Veto/2001/Mv758-01.htm>, acesso em 03.03.2003

_____. *Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2002*. Disponível em <<http://www3.senado.gov.br/orcamento/doc/orc2002/ldo/PLDO2002p.pdf>>, acesso em 03.03.2003.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Sistema de Acompanhamento da Execução Orçamentária. Disponível em <[http://www.camara.gov.br/Internet/orcament/Principal/orcament/sistemas/exe02mdb%20-%20%](http://www.camara.gov.br/Internet/orcament/Principal/orcament/sistemas/exe02mdb%20-%20%>)>, acesso em 03.03.2003.

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DO SENADO FEDERAL (Conorf). *PLANOS E ORÇAMENTOS PÚBLICOS: Conceitos, Elementos Básicos e Resumo dos Projetos de Leis do Plano Plurianual/2000-2003 e do Orçamento/2002*. Brasília, mar-2002. Disponível em <<http://www3.senado.gov.br/orcamento/doc/orc2002/cart/cartilha2002.pdf>>, acesso em 03.03.2003.

FANTIN JÚNIOR, F. *Orçamento impositivo para execução de emendas de bancada*. Abr-2001. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/Internet/orcament/Principal/estudos/2001/Núcleo%2001%20-%20Coordenação%20Técnica/EST%2010-2001%20Orçamento%20impositivo-emenda%20bancada.pdf>>, acesso em 03.03.2003.

_____. *Propostas para tornar a execução do orçamento menos discricionária*. Set-2001. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/Internet/orcament/Principal/estudos/2001/Núcleo%2001%20-%20Coordenação%20Técnica/EST%2079-2001%20Execução%20do%20Orçamento%20obrigatória.pdf>>, acesso em 03.03.2003.

GIACOMONI, J. *Orçamento público*. 10ed.. São Paulo: Atlas, 2001, 316 p.

HENDRIKSEN, E. S., BREDAS, M. F. V. *Teoria da contabilidade*. São Paulo: Atlas, 1999, 550 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em <http://www1.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/11122002c_nacionais.shtm>, acesso em 03.03.2003.

KMENTA, J. *Elementos de econometria*. São Paulo: Atlas, 1978, 693 p.

MICROSOFT. *Access 2000*.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO. *Despesas por Poder – Exercícios 1995 a 2002*. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/estatistica/relatorio_consolidado/DPP_O_2001e2002.htm>, acesso em 03.03.2003.

_____. Sistema de Informação de Legislação – SILAB. Disponível em: <http://silabconsulta.planejamento.gov.br/>, acesso em 03.03.2003.

PEDERIVA, J. H. *Accountability, Constituição e Contabilidade*. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 35, n. 140, out.-dez., 1998. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/web/cegraf/ril/Pdf/pdf_140/r140-03.pdf>, acesso em 03.03.2003.

PETREI, H. *Budget and Control: Reforming the Public Sector in Latin America*. USA: Inter-American Development Bank, 1998, 750 p.

PONTES, J. B. *O processo legislativo do orçamento público: aspectos diferenciais e peculiares*. in *Processo legislativo: do projeto ao processo: edição comemorativa dos 15 anos da Constituição de 1988*. Brasília: Senado Federal, 2003, p. 62-83.

RECEITA FEDERAL. *Carga Tributária no Brasil 2001*. Disponível em <http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/Arrecadacao/Carga_Fiscal/2001/ArrecTributaria.htm>, acesso em 03.03.2003.

WEBER, M. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. 2ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001, 187 p.

SENADO FEDERAL. Sistema de Informações do Congresso Nacional (SICON). MATE – Projetos tramitando ou não no SF, CD e CN, desde 1973. Disponível em <<http://www1.senado.gov.br/sicon/default.htm>>, acesso em 03.03.2003.

SPIEGEL, M. R. *Estatística*. 3ed. São Paulo: Makron Books, 1993, 643 p.

STEVENSON, W. J. *Estatística aplicada à administração*. São Paulo: Harper & Row, 1981, 495 p.

APÊNDICE – METODOLOGIA

Para averiguar o grau de observância das prioridades, parece razoável utilizar a comparação estatística entre as médias dos momentos dinâmicos do grupo das ações prioritárias (Pr) e das não prioritárias (NP). Dessa maneira, as médias de cada grupo devem ser padronizadas para fins de comparação.

KMENTA (1978, p. 151-152) descreve o desenvolvimento matemático que permite definir a estatística apropriada para testar a diferença entre duas médias, que envolvam amostras independentes de duas populações normais com variâncias conhecidas. Consoante STEVENSON (1981, p. 240), “quando H_0 é verdadeira, pode-se admitir que o verdadeiro valor de z seja distribuído normalmente com média 0 e desvio padrão 1,0 (isto é, a distribuição normal padronizada) para os casos em que a **soma n_1+n_2 é maior do que 30.**”

Com fulcro nesses dois autores, a estatística utilizada é:

$$z = \frac{(\mu_1 - \mu_2)}{\sqrt{\left(\frac{\sigma_1^2}{N_1} + \frac{\sigma_2^2}{N_2}\right)}} \quad (\text{Estatística 1})$$

Assim, a estatística de teste envolve a diferença entre a média das ações prioritárias e a média das ações não prioritárias, dividida pela raiz quadrada da soma das variâncias, cada qual dividida pelo respectivo número de observações.

Segundo KMENTA (1978, p.123), “ao tratarmos de grandes amostras, podemos **sempre** apoiar-nos na distribuição normal para descrevermos a distribuição amostral”. SPIEGEL (1993, p. 265) sugere a interpretação conferida aos resultados:

*“Alguns estatísticos adotam a seguinte terminologia: os resultados significativos no nível 0,01 são **altamente significativos**; os significativos no nível 0,05, mas não no 0,01, são **provavelmente significativos**; os resultados significativos em níveis superiores a 0,05 são **não-significativos**.”*

O nível de significância do teste – a probabilidade de a hipótese nula ser rejeitada, apesar de verdadeira – utilizou três padrões de comparação – **1%, 5% e 10%**. Os escores padronizados para esses níveis de significância são, respectivamente, **2,58, 2,33 e 1,65** (STEVENSON, 1981, p. 461). **A expectativa inicial seria de que os indícios confirmassem a observância das prioridades, nos três níveis de significância, ou seja, de rejeição de H_0 e de aceitação de H_1 , em todos os momentos orçamentários, em especial nos momentos dinâmicos.**

Os testes de significância permitem avaliar as afirmações acerca dos valores dos parâmetros populacionais (STEVENSON, 1981, p. 222). Para tanto, formulam-se duas afirmações. “*Como afirmações específicas são mais fáceis de ser rejeitadas do que afirmações vagas, é desejável (...) escolhermos a [hipótese] simples para ser testada como hipótese nula*” (KMENTA, 1978, p. 128). Assim, a primeira assertiva, **H_0 afirma a igualdade dos parâmetros populacionais**, contrariando as especificações alegadas pela doutrina. Em alternativa à alegação anterior, **H_1 afirma que a média populacional das prioridades difere das demais ações.**

Por um lado, **a hipótese nula (H_0), em desarmonia com a doutrina e a legislação examinadas, é de que a média das ações prioritárias seria igual à média orçamentária ($\mu_1 = \mu_2$).** Tal afirmação aplica-se aos **acréscimos das reprogramações (Lei – PL e Aut – Lei) e da inexecução (Exe – Aut) das ações indicadas como prioritárias, em comparação com as dotações não consideradas como prioritárias** pela LDO/2002. Nesse último caso, a execução orçamentária não observaria o maior grau de compulsoriedade das programações prioritárias, prejudicando a segurança jurídica dos negócios estabelecidos entre os agentes econômicos.

De outro lado, a hipótese contrária (**H₁**) **confirma a pretensão legal e doutrinária** de o planejamento prestar-se para reduzir a incerteza, em prol da atividade econômica racional. Em outras palavras, a média dos momentos orçamentários relativos às prioridades detalhadas como ações deveria ser maior do que a média orçamentária das ações consideradas não prioritárias ($\mu_1 > \mu_2$), exceto no último momento (Exe – Aut). Neste caso, a inexecução das ações prioritárias deveria ser menor do que a das ações não prioritárias ($\mu_1 < \mu_2$), em que pese a existência de ações obrigatórias, no âmbito desse último grupo.

A principal fonte de dados foi o sistema de acompanhamento orçamentário desenvolvido em Access, pela Câmara dos Deputados. Esse sistema utiliza dados provenientes do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), periodicamente enviados pelo Serviço de Processamento de Dados Federal (Serpro) para o Serviço de Processamento de Dados do Senado Federal (Prodasen). Como o SIAFI **não inclui** os dados relativos à reprogramação e à execução do **orçamento de investimento das estatais**, o sistema evidencia **apenas a execução dos orçamentos fiscal e da seguridade social**, que compreendem os órgãos da Administração Federal centralizada (sem personalidade jurídica própria), as autarquias (com exceção da maior parte das operações do Banco Central do Brasil), as fundações de direito público e as estatais dependentes, assim consideradas aquelas que dependam de transferências de recursos do Tesouro Nacional para a manutenção das suas atividades (LRF, art. 2º, III).

Os dados obtidos pelo Prodasen são replicados e incorporados ao sistema da Câmara dos Deputados, em Access. Para utilizá-los, basta copiar o arquivo do sistema, que é auto-instalável, no portal da Câmara dos Deputados. A abertura do arquivo descompacta o sistema e o instala no disco rígido local, normalmente no diretório OR2002, quando se tratar da execução orçamentária federal relativa a 2002. Uma vez instalado o sistema, com o programa Access, versão 97 ou superior, abre-se um novo arquivo. Por intermédio da opção *Importar*, no menu *Obter dados externos*, em *Arquivo*, replicam-se os dados necessários, na forma de tabelas.

Existem várias tabelas para uso do sistema. As tabelas fundamentais para a importação denominam-se, respectivamente, 2002_EXEC_CABDESPESA e 2002_EXEC_VALORIZACAO_DESPESA. A primeira contém a descrição da classificação programática – programa (campo COD_PROGRAMA), ação (campo COD_PROJ_ATIV) e subtítulo (campo COD_SUBTITULO) – e a segunda inclui os valores (campo VAL_DESPESA) correspondentes aos vários momentos orçamentários (campo COD_LANCAMENTO), entre outras informações irrelevantes para o presente estudo. Como as informações das tabelas são complementares, elas se encontram interligadas, numa relação de um para muitos, no campo COD_DESPESA. O relacionamento foi automaticamente incorporado, junto com a importação das tabelas.

Os códigos utilizados para descrever os momentos orçamentários merecem atenção especial. Para os fins do presente estudo, interessam o 110 (Projeto de Lei), o 210 (Lei), o somatório de 210, 220, 230, 240 e 270 (Autorizado) e o 420 (Executado). Os totais assim obtidos, constantes da Tabela 3, relativa aos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, em 2002, foram cotejados com o Projeto de Lei e com os relatórios emitidos pelos sistemas de acompanhamento orçamentário da Câmara dos Deputados, que se serviram de fonte para a replicação das tabelas.

A utilização das funções disponíveis no próprio Access (Soma, Contar, Média, DesvP e VarP), com vistas à obtenção das informações necessárias, demandou alguns

cuidados adicionais, relativos àqueles resultados obtidos pela conjugação de vários códigos de lançamentos. Para evitar a mensagem de erro, associada aos campos nulos, utilizou-se a função *Nz* para cada código de lançamento, de modo a obter as informações requeridas.

Construiu-se uma terceira tabela, evidenciando os programas e as ações indicadas como prioritárias pela LDO/2002. A construção dessa tabela mostra-se particularmente trabalhosa, em razão da ausência desse anexo num formato que permita a rápida e a fácil seleção e transferência dos dados. O anexo das prioridades, disponível no formato Adobe Acrobat (PDF), pode ser obtido no portal do Senado Federal. Trata-se de cópia do autógrafo enviado ao Presidente da República, que vetou a Ação 5613, associada ao Projeto 0136, conforme a Mensagem de Veto nº 758, de 24 de julho de 2001, disponível no portal da Presidência da República.

Segundo pesquisa no Sistema de Informações do Congresso Nacional (SICON) do Senado Federal, na base *Projetos tramitando ou não no SF, CD e CN, desde 1973* (MATE), o veto foi arquivado, em novembro de 2002, sob a alegação de prejudicado pela perda da oportunidade da discussão. Assim a programação referida foi excluída do rol das prioritárias, por força do veto presidencial, não contestado pelos parlamentares.

Dessa maneira, os dados utilizados no presente trabalho correspondem à posição de 18 de janeiro de 2003, no SIAFI, obtidos nas tabelas em Access dos sistemas de acompanhamento orçamentário da Câmara dos Deputados.