

ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL: UM ESTUDO DOS CRÉDITOS ADICIONAIS

*Cinara Maria Carneiro Rocha **

INTRODUÇÃO

O Orçamento Público é tema fundamental para compreensão das políticas públicas em qualquer país. O assunto é multidisciplinar: ciências econômicas, contábeis, administrativas e políticas integram-se e complementam-se para compreensão do complexo universo orçamentário.

No Brasil, há escassez de estudos científicos sobre o tema. Talvez pela aridez do estudo, ponto de vista convergente dos estudiosos da área, ou pela instabilidade da nossa economia durante os anos, fato que dificulta a tração dos números constantes do documento orçamentário.

Entretanto, o orçamento apresenta-se como instrumento rico para pesquisas nos campos dos estudos mencionados, pelo fato de favorecer a verificação empírica de suposições levantadas pelos pesquisadores quanto às políticas no país.

Dentre as várias possibilidades de estudo sobre o tema orçamentário público, este artigo está direcionado para o estudo dos créditos adicionais – esses mecanismos que alteram, durante o ano, o orçamento inicial aprovado no Congresso Nacional.

Nesse sentido são importantes para verificar a manutenção do planejamento do governo ou para explicar em fun-

* Mestre em Administração pela Universidade de Brasília. Professora da AEUDE, analista de orçamento do Ministério Público da União. E-mail: cinarar@mpdf.gov.br

ção de que o planejamento foi alterado. Dessa maneira, os créditos adicionais funcionam como mecanismos de *feedback* do processo orçamentário, na medida em que sugerem pequenos ajustes ou alteram significativamente um programa inicial.

Ilustração da dimensão que vem tomando a matéria pode ser obtida ao se analisar a composição da legislação ordinária brasileira. Em 1999, 53% de todas as leis publicadas referiram-se à abertura de créditos adicionais. Em 2000 esse percentual atingiu 66%.

Como o tema é pouco estudado, sem bibliografia disponível, o primeiro passo é a realização de pesquisa exploratória e descritiva. Não obstante haver disponibilidade de dados para consulta – Banco de Dados da Câmara dos Deputados e do Senado Federal –, não existem de forma sistemática, com análise das peças.

O deputado Carlos Melles – no relatório que apresenta a proposta orçamentária de 2000 – faz referência à falta de análise, no Congresso Nacional, no processo de abertura de créditos adicionais:

[...] Normalmente tais recursos são pulverizados em projetos de lei autônomos, que tramitam de forma independente na Comissão Mista, perdendo-se assim a oportunidade de se fazer uma análise conjunta e articulada dessas alterações.

Portanto, o primeiro objetivo da pesquisa é efetuar o tratamento dos dados relativos aos créditos adicionais e realizar análise de seu montante, além de procurar estabelecer um padrão de comportamento para autorizações de abertura de créditos adicionais para o período selecionado.

O segundo objetivo é procurar, na teoria, explicação para abertura dos créditos adicionais. Nesse ponto, recorreu-se aos “Modelos de orçamento incremental e repetitivo” descritos por Wildawisky (1974), referências teóricas no estudo orçamentário.

Após o estudo exploratório preliminar será possível realizar outras análises mais específicas sobre o tema, especialmente sobre a dimensão das alterações em relação ao planejamento inicial do governo, ou seja, de modificações na lei orçamentária anual.



DELIMITAÇÃO DO ESTUDO E METODOLOGIA

A pesquisa tem seu enfoque no campo do planejamento orçamentário, portanto cuidará das autorizações de abertura de créditos adicionais no âmbito do Executivo – autorizadas na Lei de Orçamento – ou do Legislativo. Não se ocupará da análise da execução orçamentária dos créditos.

O período estudado foi de 1995 a 1999, governo Fernando Henrique Cardoso, por dois motivos: o primeiro, de caráter operacional, uma vez que houve homogeneidade na classificação das despesas e das receitas para o período, o que confere credibilidade aos dados coletados;¹ o segundo, por retratar um mesmo governo, o qual, em geral, não apresenta mudanças significativas nas macrodiretrizes estabelecidas, evitando-se, assim, possíveis distorções advindas de mudanças nas prioridades governamental.

O estudo abrangeu os três orçamentos que compõem o Orçamento Geral da União – OGU: o orçamento fiscal, o

orçamento da seguridade social e o orçamento de investimento.

Os dados, de natureza contínua e origem secundária, foram extraídos do Siafi e do banco de dados das consultorias de orçamento e fiscalização financeira da Câmara dos Deputados e de orçamentos do Senado Federal.

Foram elaboradas séries históricas dos créditos adicionais para as seguintes classificações orçamentárias:

- grupo/natureza da despesa;
- programas de governo;
- programas de governo, exclusive recursos da dívida pública e de inversões financeiras;
- tipo de crédito adicional.

As séries foram tratadas com método estatístico, utilizando-se deflator com base no IGP-DI, a fim de analisar as variações ocorridas, eliminando uma de suas causas, qual seja, o aumento de preços. Os preços são reduzidos com base em janeiro de 2001, convertidos a preços constantes, utilizando-se o índice de janeiro de cada exercício. A escolha desse mês é justi-

1 A classificação orçamentária sofre freqüentes modificações nas taxonomias programáticas, fato que dificulta a análise de séries históricas e conclusões sobre a matéria. Para o exercício de 2000, em virtude da implantação da nova formatação do PPA, a classificação foi totalmente reformulada, o que inviabilizou a inclusão do período na presente pesquisa, por impossibilidade de comparação dos dados (Portaria 42, de 14 de abril de 1999).

ficada por ser a época do ano em que o orçamento, depois de finalizada a etapa de discussão e aprovação, começa a ser executado.

A análise dos dados foi feita a partir da identificação dos programas de governo para os quais houve maior volume de autorização de dotações e, posteriormente, da verificação da possível reincidência do fato para os anos selecionados. Quanto aos grupos de despesa e tipos de créditos, verificou-se a composição da distribuição de recursos para o período.

Foi utilizada, subsidiariamente, entrevista estruturada direcionada a profissionais com experiência substancial na área orçamentária a fim esclarecer algumas questões que não puderam ser respondidas pela observação dos dados ou por consultas documentais e bibliográficas. Foram entrevistados analistas de orçamento da Secretaria de Orçamento Federal – SOF, ocupantes de funções estratégicas, bem como profissionais da Associação Brasileira de Orçamento Público.



CONCEITOS E FUNÇÕES DO ORÇAMENTO PÚBLICO

O orçamento é o instrumento de planejamento governamental que estima receitas e fixa despesas para um determinado exercício financeiro. Seu conceito pode ser elaborado sob vários aspectos: político, jurídico, econômico, financeiro, administrativo etc.

Sob o ponto de vista administrativo, os orçamentos públicos deveriam constituir-se em instrumentos de administração de auxílio ao Executivo nos processos de planejamento, avaliação e controle (Giacomoni, 2000). Esse conceito vai além do conceito tradicional, que vigorou até meados do século XX, que considerava o or-

çamento apenas como estimativa de receitas e despesas para determinado período.

Wildavsky (1975), numa abordagem mais ampla, diz que o orçamento serve a diversos propósitos, entre os quais:

1. transformação de recursos financeiros em propósitos humanos;
2. memória do passado (vitórias, derrotas, barganhas e compromissos);
3. declaração do futuro, por isso devem ser planos;
4. mecanismo para alocação de recursos limitados;
5. instrumento para busca da eficiência;

6. meio para assegurar o crescimento econômico;
7. meio de distribuição de renda;
8. pode representar expectativas das organizações;
9. pode refletir aspirações das organizações;
10. pode se tornar forma de poder;
11. pode ser sinal que informa acerca da preferências dos participantes do processo.

Jackson (1983), numa visão política, considera que o orçamento é o produto do processo de barganha entre um amplo número de atores econômicos que incluem políticos, eleitores e burocratas.



PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

O processo orçamentário tem natureza contínua. Observa-se que ao mesmo tempo em que acontece a execução orçamentária do ano em curso, está sendo elaborado o orçamento do próximo exercício e, concomitantemente, há o controle *a posteriori* da execução orçamentária do ano anterior. Assim, existe influência de um orçamento sobre o outro. A execução do orçamento do ano em curso molda e limita os programas que poderão ser recomendados no orçamento em elaboração (Burkhead, 1971, p. 113).

O ciclo orçamentário pode ser dividido em quatro fases: *a.* elaboração e apresentação pelo Executivo; *b.* autorização legislativa; *c.* execução; e *d.* controle.

No Brasil, a fase de elaboração começa aproximadamente 11 meses antes do início do exercício financeiro, mediante a avaliação do exercício anterior, a projeção de receitas e o estabelecimento de metas fiscais no que diz respeito às despesas. As etapas do processo de elaboração são: *a.* fixação de diretrizes e normas globais para a elaboração da proposta orçamentária; *b.* estimativa da receita; *c.* definição de limites;² *d.* análise da distribuição do limite e proposta de expansão de atividades dos órgãos setoriais; e *e.* análise dos projetos/ingressos e contrapartidas (MTO-02, 1999).

Na fase seguinte, de discussão, votação e aprovação, o Legislativo recebe do Executivo, até 31 de agosto, a proposta orçamentária, que será ana-

2 Valor mínimo de recursos necessários para assegurar a manutenção das ações básicas atualmente desenvolvidas pela administração pública federal (MTO-2, 1999).

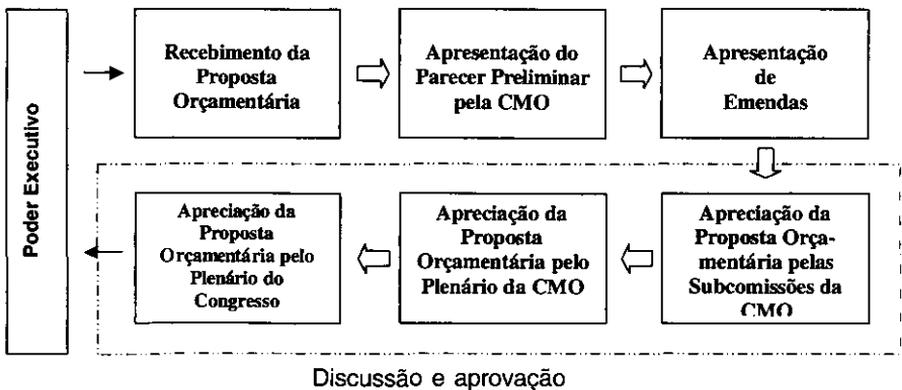
lisada pela Comissão Mista de Orçamento – CMO. A primeira etapa interna a ser cumprida é a de apresentação do parecer preliminar pelo relator, documento que tem por finalidade a sistematização dos parâmetros e critérios que devem ser observados pelos parlamentares, bancadas e comissões na formalização de emendas, e pelos relatores na apreciação do projeto de lei e das emendas. Além disso, o referido parecer apresenta uma apreciação geral sobre a situação das finanças públicas quanto a seus componentes mais relevantes e sobre o Projeto de Lei Orçamentária remetido pelo Executivo (Sanches, 1996, p. 66).

Segue-se a essa etapa, a da apresentação de emendas. Conforme salienta

Sanches, (1996, p. 68) essa etapa tende a despertar maior atenção dos parlamentares, por representar oportunidade de obtenção de recursos para suas localidades. É também uma oportunidade para correção de erros e omissões.

Após encerrada a etapa de apresentação de emendas, inicia-se a apreciação do Projeto de Lei Orçamentária Anual nas sete subcomissões permanentes da CMO, conforme a área de competência de cada uma. Em seguida, segue-se a apreciação no Plenário da Comissão Mista e, por fim, o processo é encerrado no Plenário do Congresso Nacional. A Figura 1 abaixo, ilustra as etapas de tramitação da Proposta Orçamentária no Congresso Nacional.

FIGURA 1
DIAGRAMA DO PROCESSO DE TRAMITAÇÃO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA NO PODER LEGISLATIVO



Elaborado a partir de Sanches, 1996.

O documento orçamentário é então encaminhado para sanção presidencial que dá condições para início da execução orçamentária.

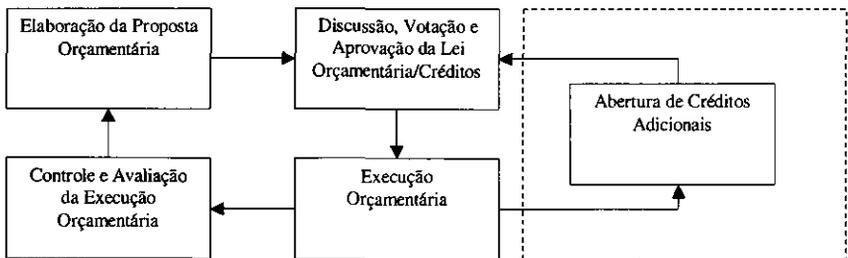
A fase de execução orçamentária refere-se à execução tanto da despesa como da receita públicas. É revestida de procedimentos operacionais e administrativos. No caso da despesa, geralmente o gasto deverá ser precedido de procedimento licitatório e passar pelos estágios de empenho, liquidação e pagamento.³ A realização da receita compreende processamento mais simples, em função de sua realização ser centralizada pelo Ministério da Fazenda, de sua natureza estimada e de seu regime contábil de caixa (Giacomoni, 2000, p. 272-273). É no decorrer da execução orçamentária que é identifi-

cada a necessidade de abertura de créditos adicionais, conforme indica a Figura 2.

Encerrando o ciclo orçamentário, há a fase do controle e avaliação da execução orçamentária. O sistema de controle orçamentário brasileiro divide-se em controle interno e controle externo (CF *caput* do art. 70). O controle interno é exercido por unidade integrante de cada órgão. Já o exercício do controle externo é de competência do Legislativo, que conta com o auxílio do Tribunal de Contas da União – TCU. A avaliação é cometida ao controle interno e compreende a avaliação de resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira, e patrimonial de todos os entes públicos (CF inciso II do art. 74).

FIGURA 2

DIAGRAMA DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO



Fonte: James Giacomoni, *Orçamento público*, São Paulo, Atlas, 2000, p. 196. Com adaptações.

- 3 O empenho, ao comprometer previamente uma parte da dotação orçamentária, cumpre a finalidade de controlar a execução do orçamento, além de constituir um garantia ao credor de que os valores empenhados têm respaldo orçamentário. A liquidação consiste na verificação do direito adquirido pelo credor após a entrega do bem ou prestação do serviço. O pagamento encerra a realização da despesa, após ser verificado o cumprimento dos estágios anteriores (Giacomoni, 2000, pp. 266-268).

Portanto, como destacado, a necessidade dos créditos adicionais é notada na fase de execução da despesa, pois é durante a execução que as Unidades identificam aquelas ações que foram mal dimensionadas e que, conseqüentemente, precisam de recursos adicionais,

ou outras, que em função de fatos imprevistos ou imprevisíveis, que se manifestaram no decorrer da execução, apresentaram dotação insuficiente. Na próxima seção os conceitos relacionados à abertura de créditos adicionais serão analisados detalhadamente.



CRÉDITOS ADICIONAIS

A Lei 589, de 9 de setembro de 1850, pela primeira vez definiu normas sobre a abertura de créditos suplementares e extraordinários no Brasil. (Sanches, 1995, p. 145). Atualmente, a definição também é decorrente de dispositivo legal. A Lei 4.320, de 17 março de 1964, em seu Título V trata do assunto:

Art. 40. Os créditos adicionais são autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.

Giacomoni (2000, p. 206) considera-os como mecanismos retificados do orçamento, decorrentes da execução orçamentária. É possível constatar que os créditos adicionais resolvem as duas questões clássicas de imprevisão na elaboração orçamentária: a não existência de crédito orçamentário para atender a determinada despesa; e a existência do crédito orçamentário, mas com dotação que apresenta saldo insuficiente para

o atendimento das despesas necessárias.

Nos Estados Unidos, há a figura do *supplemental appropriations*, que equivaleria aos créditos adicionais brasileiros. Com relação aos pedidos desses créditos, Burkhead (1971, p. 124) assim se posiciona:

Tais pedidos podem surgir de modificações nos programas dos órgãos e departamentos, modificações essas que não poderiam ter sido previstas na ocasião em que o orçamento estava sendo elaborado, como seja, a ocorrência de secas, inundações ou crises internacionais. Os pedidos podem também surgir de necessidades que não tinham sido ainda objeto de tratamento, por lei, à época da apresentação da proposta orçamentária. Para atender a esses últimos, uma soma global é incluída no documento como parte da despesa orçamentária, constituindo uma rubrica de despesa sob o título de proposta para ulterior consideração. O orçamento contém ainda como categoria à parte

da despesa, a chamada reserva para eventualidade que o Congresso pode ser solicitado a atender durante os meses seguintes.

A reserva para eventualidade mencionada por Burkhead equivale à classificação orçamentária “reserva de contingência” no Brasil. Para realizar alocações dessas dotações durante o exercício, é necessário a abertura de crédito adicional. Nesse caso, a fonte de recurso específica seria a anulação de dotação constante da reserva de contingência. No Brasil, o volume de créditos adicionais extrapola, e muito, a quantia estipulada pela Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO para esta rubrica.

Os créditos adicionais no Brasil estão classificados em suplementares, especiais e extraordinários, conforme definição do art. 41 da Lei 4.320/64. Os créditos suplementares são aqueles destinados a reforço de dotação orçamentária, ou seja, já existe o crédito orçamentário mas insuficiente para atendimento das despesas. Já os créditos especiais são aqueles destinados a despesas para as quais não há dotação orçamentária específica, isto é, não existe o crédito orçamentário para atendimentos das despesas. Por último, os créditos extraordinários são aqueles destinados a despesas urgentes e imprevistas, como nos casos de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

A abertura de créditos suplementares e especiais é autorizada por lei. Ressalte-se, porém, que tanto a Lei 4.320/64 como a Constituição Federal – revelando uma exceção ao princípio orçamentário da exclusividade – autorizam a inclusão na lei de orçamento de dispositivo que permite ao Executivo abrir créditos suplementares até determinado limite.

Esse dispositivo visa à desburocratização nos procedimentos administrativos. O referido limite – que varia de um ano para outro – é estabelecido pela negociação entre o Executivo e o Legislativo. Quanto mais flexível tal limite, ou seja, quanto maior o percentual autorizado pelo Legislativo para que o Executivo possa abrir crédito adicional sem autorização legislativa, menor o controle do Legislativo sobre o orçamento, no que tange à realocação de dotações, e maior a flexibilidade na execução do orçamento pelo Executivo.

Assim, em decorrência do acima citado, os créditos suplementares podem ser separados em duas categorias: os que são abertos por decreto executivo em função de autorização contida na LOA e os que extrapolam os limites estabelecidos na LOA e necessitam de lei autorizativa para sua abertura.

Os créditos extraordinários, devido à necessidade de disponibilização rápida de recursos, não estão sujeitos ao processo de tramitação legislativa. São

abertos, a partir da Constituição de 1988, por meio de medida provisória. Anteriormente, eram abertos por decreto executivo.

Quanto à fonte de recursos para abertura de créditos, o art. 167 da Constituição Federal veda:

V – A abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes.

Os recursos de que trata o artigo 167, inciso V da CF estão relacionados no art. 43 da Lei 4.320/64. São eles:

1. superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;
2. excesso de arrecadação;
3. anulação total ou parcial de dotação orçamentária ou de créditos adicionais autorizados em lei; e
4. produto de operações de crédito autorizadas, de forma que, juridicamente, possibilite ao Executivo realizá-las.

O parágrafo 8º do art. 166 da CF enumera mais uma fonte de recursos

para abertura de créditos suplementares. São aqueles que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes.

Os projetos de lei relativo a créditos adicionais são apreciados da mesma forma que são apreciados os do plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei de orçamento anual, ou seja, pelas duas casas do Congresso Nacional (CF, *caput* do art. 166).

Nesse aspecto, não obstante estarem sujeitos à mesma forma de apreciação dos instrumentos orçamentários constitucionais, sua tramitação é mais rápida, sendo negligenciada a análise e discussão pertinentes.

A vigência dos créditos adicionais é restrita ao exercício financeiro em que foram abertos. Os créditos especiais e extraordinários autorizados nos últimos quatro meses do exercício poderão ser reabertos no exercício seguinte, nos limites de seus saldos (CF § 2º, inciso IX do art. 167).



FATORES QUE INFLUENCIAM

A ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS

Existem inúmeros fatores que podem influenciar em geral a abertura, o volume e a destinação do créditos adicionais. Várias

situações podem acontecer durante a execução do orçamento que culminem numa necessidade de alteração orçamentária.

Caiden e Wildavsky (1974, p. 67) acreditam que o ambiente de incerteza experienciado pelos países pobres freqüentemente propiciam alterações após a aprovação do orçamento:

No one can perfectly foresee the pattern of expenditure; every government must have some method of making supplementary appropriations and arranging transfers among categories of expenditure. Rich countries normally get by with only a few changes, however, while poor ones face the necessity of constant alterations.

Machado e Reis (1999, p. 92) relacionam de forma objetiva e resumida uma série de possíveis determinantes dos créditos adicionais, em geral de ordem técnica:

- variações de preços de mercado

dos bens e serviços a serem adquiridos para consumo imediato ou futuro;

- incorreções no planejamento, programação e orçamentação das ações governamentais;
- omissões orçamentárias;
- fatos que independem da ação volitiva do gestor;
- repriorização das ações governamentais.

Além desses fatores enumerados pelo autor, pode-se ainda citar a subestimativa da receita, que acarreta abertura de créditos por excesso de arrecadação e a existência de “janelas orçamentárias”, que são ações intencionalmente insuficientemente dotadas, incluídas no orçamento com o objetivo de facilitar uma negociação de realocação posterior de recursos.



ORÇAMENTO POR PLANEJAMENTO E PROGRAMAÇÃO

O Orçamento por Planejamento e Programação – PPBS⁴ é aqui apresentado porque foi a técnica adotada formalmente no Brasil, nas três últimas décadas, portanto

até mesmo durante o período a ser avaliado.

O Orçamento-Programa é um modelo orçamentário compreensivo que pressupõe que as escolhas de aloca-

4 O termo “orçamento-programa” é empregado neste artigo como sinônimo de “orçamento por planejamento e programação, ou *planning, programming and budgeting system* – PPBS. Entretanto, cabe observar que, historicamente, o orçamento-programa precedeu o PPBS, sendo este último considerado uma evolução daquele.

ções de recursos podem ser realizadas de maneira plenamente racional, em que todas as alternativas de alocação podem ser hierarquizadas a fim de se alcançar maior eficiência.

Pressupõe que as decisões orçamentárias sejam tomadas com ênfase nos objetivos e nos propósitos dos gastos e nos produtos e serviços, ao invés de enfocarem os itens de despesa tais como pessoal e manutenção.

A visão do orçamento-programa é prospectiva e não retrospectiva, como a do orçamento tradicional, porque ao focar o futuro no processo de tomada de decisão dá menor importância aos gastos do ano corrente como base para decisões de alocações futuras.

Após a estruturação dos programas,

que são a base de todo o processo, é realizada uma análise de custo benefício, cujo objetivo é maximizar os benefícios em relação ao custo incorrido, ou seja, tenta-se priorizar aqueles programas que apresentem o menor custo para um mesmo patamar de benefício. Desse modo, a proposta do orçamento-programa é facilitar a avaliação das alternativas possíveis de alocação de recursos.

Várias são as críticas feitas ao orçamento-programa, principalmente a dificuldade decorrente do subjetivismo do conceito de "benefício" – como, por exemplo, comparar o benefício decorrente da construção de um hospital ou de uma escola? – e o fato de desconsiderar aspectos políticos em sua análise.



O MODELO DE ORÇAMENTO INCREMENTAL E OS CRÉDITOS ADICIONAIS NO BRASIL

O modelo incremental tem como foco o processo orçamentário sob o ponto de vista político, e vem se contrapor aos modelos de racionalidade compreensiva, como o PPBS.

O modelo incremental enquadra-se naqueles que têm por base a racionalidade limitada e política do processo de tomada de decisão (Brasil, 1993, p. 138).

O incrementalismo orçamentário foi desenvolvido por Wildavsky (1964), a partir de modelo introduzido por Lindblom para análise geral das políticas públicas

Charles Lindblom, apoiado numa perspectiva comportamentalista – de que os comportamentos racionais estão sujeitos a limites cognitivos, a informações restritas e a um mundo incerto –, descreveu o processo decisório como um

incrementalismo desarticulado [uma estratégia decidida sob uma] base comparável de um número limitado de alternativas sem qualquer tentativa de compreensibilidade total (Jackson, 1983, p. 147).

A partir dessa perspectiva, os tomadores de decisão optam pelo modelo incremental motivados por três razões principais: complexidade, objetivos e facilidade nos “cálculos” (Jackson, 1983, p. 148).

A complexidade refere-se à multiplicidade de variáveis envolvidas no processo de tomada de decisão. Conforme a situação, o número de dados pode ser extremamente elevado, ou insuficiente, ou por vezes os dados são imprecisos. Além disso, o tempo é escasso, há um número enorme de programas, e existem problemas de valoração.

Com relação aos objetivos, o modelo incremental assume que os tomadores de decisão estão interessados em satisfazer e não em maximizar. Há uma busca serial por uma alternativa considerada satisfatória e quando essa posição é encontrada, a procura cessa. Essa regra de decisão é simples, porque não requer o levantamento e pesquisa de todas as alternativas possíveis (Jackson, 1983, p. 148).

Em função da limitação do conhecimento humano e do fator de complexidade já mencionado, tornou-se necessário desenvolver mecanismos

facilitadores dos “cálculos” orçamentários, que, embora imperfeitos, tivessem algum sentido na complexidade do ambiente. Tal mecanismo é o incrementalismo.

O método incremental utiliza o orçamento de um ano como referência para o orçamento do próximo ano, ou seja,

The largest determining factor of the size and content of this year's budget is last year's budget. (Wildavsky, 1974, p. 13).

Não são revistos anualmente todos os programas constantes do orçamento, mas pequenas mudanças incrementais que acontecem de forma lenta durante os anos, a partir de base orçamentária pré-existente.

Assim, o modelo incremental apresenta um forte componente de dependência histórica. O orçamento de hoje é fruto de decisões anteriores.

No Brasil, pode-se identificar o método incremental institucionalizado em um de nossos principais instrumentos orçamentários: a LDO. É possível se verificar pela análise da referida lei, ao se observar o artigo que trata do assunto, que os limites são fixados em função do “gasto do ano anterior”.

De modo geral a LDO apresentou, para os anos selecionados, dispositivo limitando a programação orçamentária. Como exemplo, a Lei 9.692, de 27 de julho de 1998, que dispõe sobre as

diretrizes para a elaboração do orçamento de 1999 disciplina:

Art. 5º – Para efeito do disposto no art. 3º, os Poderes Legislativo, Judiciário e o Ministério Público da União encaminharão ao Órgão Central do Sistema de Planejamento Federal e de Orçamento, por meio do Sistema Integrado de Dados Orçamentários – Sidor, suas respectivas propostas orçamentárias, para fins de consolidação do projeto de lei orçamentária anual.

§ 1º – Na elaboração de suas propostas, as instituições mencionadas neste artigo terão como parâmetro de suas despesas:

- I – com pessoal e encargos sociais, o gasto efetivo com a folha de pagamento de abril de 1998, projetada para o exercício, considerando os acréscimos legais e o disposto na Constituição Federal, alterações de planos de carreira ocorridas até 30 de junho de 1998, as admissões na forma do art. 54 desta Lei e eventuais reajustes gerais a serem concedidos aos servidores públicos federais;
- II – com os demais grupos de despesa, o conjunto das dotações fixadas na lei orçamentária para o exercício financeiro de 1998.



O MODELO DE ORÇAMENTO REPETITIVO E OS CRÉDITOS ADICIONAIS

O modelo de orçamento repetitivo foi descrito a partir do estudo que cobriu 80 nações e três quartos da população do mun-

Assim, quando a LDO determina que para o cálculo das despesas com pessoal e encargos sociais deverá ser considerado o total gasto no mês de abril do ano corrente projetado para o exercício, ou quando a LDO diz que o limite de gasto em determinada atividade é o gasto no ano corrente, está havendo uma grande simplificação do cálculo orçamentário. A Secretaria de Orçamento Federal aceita, *ex-ante*, um número derivado do orçamento do ano anterior sem efetuar análise detalhada dos programas.

Nesse contexto, os créditos adicionais podem significar uma correção desse efeito, ou seja, uma vez que o limite de gasto é determinado com base no ano anterior, com pouca flexibilidade para mudanças, mesmo porque determinado na Lei de Diretrizes Orçamentárias, não resta outra alternativa às unidades, senão aceitar tais limites dados e recorrerem, posteriormente à aprovação da Lei Orçamentária Anual, a ajustes e solicitações extra limite via alterações orçamentárias, ou seja via crédito adicional.

do na década de 1970. Em *Planning and budgeting in poor countries*, Caiden e Wildavsky (1974) relatam as características dos orçamentos em paí-

ses de baixa renda e afirmam que, malgrado todas as diferenças quanto aos recursos naturais, ao tamanho geográfico e populacional, além da pluralidade cultural, o comportamento em relação ao planejamento e orçamentação é similar.

Enfatizam que, em função da incerteza, pobreza e instabilidade nesses países, não há como se fazer um orçamento anual realístico. O futuro incerto e o ambiente de turbulência financeira somados ao fator de intervalo de tempo que ocorre entre o processo de preparação, aprovação e execução orçamentária (que chega a um ano) fazem com que o orçamento formal se torne praticamente impossível de ser seguido, sendo necessários aportes de recursos suplementares e transferências entre categorias de despesas durante sua execução.

Assim, para sobreviverem no ambiente de incerteza, os líderes de países de baixa renda adotam estratégias características em seus orçamentos, como as de estimativa conservadora, em que as receitas são subestimadas e as despesas superestimadas, ocasionando uma "margem" de recursos, que teria como finalidade conferir certa flexibilidade às ações do governo.

Outra estratégia comumente adotada é o denominado orçamento repetitivo, característica marcante da prática orçamentária desses países. A extrema incerteza do ambiente faz com que o

orçamento seja aprovado pro forma e refeito várias vezes durante o curso do ano.

Entre as conseqüências dos orçamentos repetitivos citadas pelos autores, destaca-se a falta de cuidado na estimativa da despesa, visto que ninguém leva o orçamento original a sério, e a impossibilidade dos órgãos gastarem suas dotações até o final do ano em função do comum atraso no repasse de recursos.

Identifica-se ainda como ação característica dos órgãos em países pobres tanto o subgasto como o número elevado de transferências. Por um lado, são incapazes de gastar as dotações em virtude da inabilidade de transformarem necessidades e anseios atuais da sociedade em realidades futuras, em razão de uma série de fatores, tais como falta de pessoal treinado, planos inapropriados, atraso no pagamento de contratos etc. Por outro lado, as transferências entre categorias de gastos facilitam a máxima utilização dos recursos pelas agências, impedindo reduções nos orçamentos futuros. Ressalte-se que quanto maior o número de transferências mais difícil saber o que está sendo gasto e porque, o que favorece uma falta de clareza nas contas desses países.

Expostas as características gerais do modelo repetitivo, não é tarefa difícil associá-las com o processo de abertura de créditos adicionais no país. O pri-

meiro fato citado, que colabora para compor a complexidade do cenário é o tempo. Como é sabido, o Executivo deve encaminhar ao Legislativo a proposta orçamentária do ano seguinte até 31 de agosto do ano em curso. Os órgãos, após a definição de diretrizes que acontece aproximadamente em março, encaminham suas propostas para a SOF até meados de julho, portanto têm aproximadamente de três a quatro meses para elaborarem seus documentos orçamentários e defenderem seus cálculos. Por sua vez, a SOF tem de um a dois meses para consolidar o documento e encaminhar ao Congresso Nacional, e este último tem apenas três meses e meio para discutir e decidir sobre o orçamento para encaminhá-lo para sanção presidencial.

Constata-se, portanto, que os participantes do processo orçamentário têm pouco tempo para realizarem uma análise apropriada dos programas do governo.

Assim, os créditos adicionais oferecem uma oportunidade mais atraente para alocação de recursos porque podem ser solicitados, em geral em duas datas no ano — normalmente nos meses de março e agosto —, ou seja, tem-se quase o exercício inteiro para que sejam feitas análises mais apropriadas, além de negociações e acordos acerca dessas alocações posteriores.

Durante a execução orçamentária, tem-se também informações mais pre-

cisas em relação à provável necessidade de recursos em um ou outro programa, sobretudo porque, no Brasil, com o fator de instabilidade ainda bastante presente, o orçamento sofre mudanças significativas decorrentes de alterações na economia interna e externa, que não podem ser previstas com a antecedência requerida à época de elaboração do orçamento.

Desse modo, aqui, mais do que nos países estáveis, quanto menor o tempo entre a previsão do gasto e o gasto, melhor a qualidade da informação e, conseqüentemente, maiores as chances de se destinar mais efetivamente uma quantidade de recursos para um ou outro programa. O crédito adicional, como dotação orçamentária, está mais próximo da execução da despesa do que a dotação orçamentária inicial, adequando-se melhor à realidade do gasto.

A abertura de créditos adicionais sob a ótica do orçamento repetitivo pode também ser vista como ação característica desse modelo orçamentário, ou seja, uma vez que os recursos não utilizados totalmente são, em geral, subtraídos do orçamento seguinte, os órgãos tendem a efetuar um grande número de transferências — no caso de crédito adicional aberto com recursos oriundos de anulação parcial de dotação de outra rubrica — para assegurar que os recursos sejam gastos.

O atraso no repasse de recursos, que inviabiliza aos órgãos gastarem in-

tegralmente suas dotações até o final do ano, é também uma consequência dos orçamentos repetitivos observada no Brasil. Como exemplo, no exercício financeiro de 1999, foram sancionadas, no último mês do ano, 64 leis autorizando a abertura de créditos adicionais. Essas autorizações totalizaram aproximadamente R\$ 76 bilhões no mês de dezembro.

Por fim, outra característica apontada por Caiden e Wildavsky diz respeito à estratégia de “estimativa conservadora” – receitas subestimadas e despesas superestimadas – que os administradores dos países de baixa renda adotam para sobreviverem em ambiente de incerteza e pobreza. A estimativa conservadora confere certa flexibilidade à ação do governo, ao garantir uma eventual margem de recursos inicialmente não previstos a serem aplicados no país.

Em entrevistas realizadas com profissionais de orçamento da SOF, foram atribuídos a esse aspecto da receita, por alguns desses analistas, a principal causa de abertura de créditos adicionais. Segundo eles, reside no cálculo da estimativa da receita para o próximo exercício a maior causa das solicitações de recursos adicionais. Como ressalta um especialista

A subestimativa e a inconsistência metodológica (que inviabiliza a defesa do método) geram o crédito adicional, que

passa a ser um elemento hábil à criação de janelas orçamentárias...

O Executivo tende a fazer uso desse artifício porque, em geral, em que pese os créditos adicionais estarem sujeitos ao mesmo procedimento adotado quando da aprovação da LOA, observa-se que não são criticados da mesma forma, talvez por tramitarem de forma isolada.

De acordo com um analista ocupante de posto estratégico na Secretaria de Orçamento Federal, a primeira vez que o Congresso Nacional criticou um projeto de lei de crédito adicional foi em 1999. Antes disso, todos os pedidos de créditos que chegavam ao Legislativo eram aprovados da mesma forma como haviam sido encaminhados pelo Executivo.

Diante de tal fato, o Executivo tende a reduzir a estimativa de receita a fim de que haja excesso de arrecadação que permita a alocação de recursos posteriormente, de maneira mais flexível, e com menos questionamentos por parte do Legislativo.

Nos últimos dois anos, sob o argumento de “correção de erros e omissões”, autorizado pelo art. 166, § 3º da CF, o Congresso Nacional reduziu a adoção desta prática e tem apresentado emendas que alteram a estimativa da receita encaminhada pelo Poder Executivo.

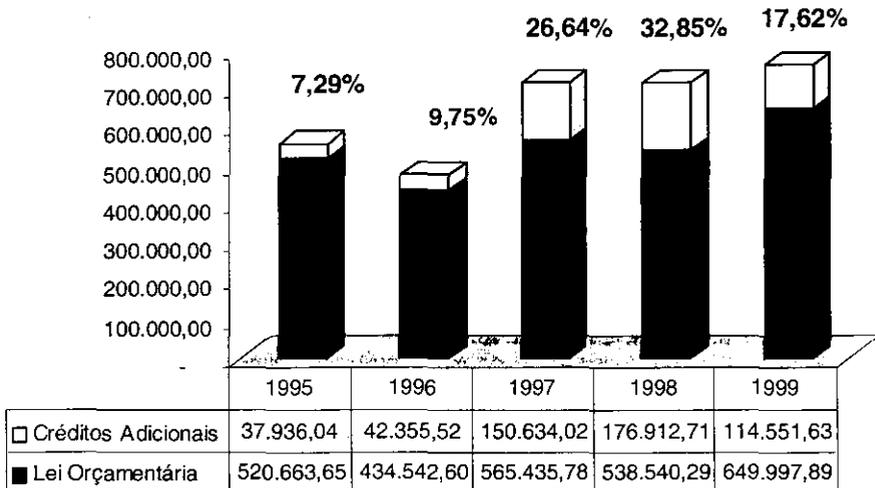


ANÁLISE DESCRITIVA DOS CRÉDITOS ADICIONAIS

A primeira verificação exploratória realizada para o período foi a identificação do volume total de créditos adicionais autorizados. Essa primeira informação mostra a

dimensão das alterações orçamentária ocorridas. Procurou-se verificar a representatividade dos créditos em relação ao montante original da Lei Orçamentária, conforme mostra a Figura 3.

FIGURA 3
EVOLUÇÃO DOS CRÉDITOS ADICIONAIS
E LEIS ORÇAMENTÁRIA ANUAIS (1995-1999)



R\$ milhão.

Os anos de 1997 e 1998 foram os mais significativos em termos de abertura de créditos adicionais, atingindo respectivamente 26,64% e 32,85% do volume de dotações inicialmente previstos na Lei Orçamentária Anual.

SEGUNDO A NATUREZA DA DESPESA

A classificação da despesa por natureza, adotada oficialmente a partir de 1990, constitui-se numa derivação da classificação econômica e por elemen-

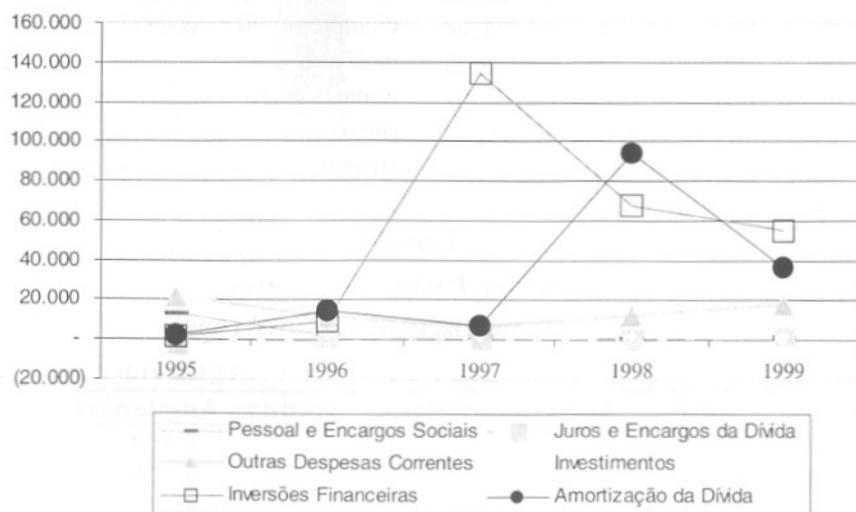
to de despesa. Conforme destaca Giacomoni (2000, p. 112) os grupos criados por essa classificação formam um conjunto híbrido. Enquanto *pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida e amortização da dívida* são *elementos de despesa* destacados, porque responsáveis por grande parte da despesa orçamentária, *investimentos, outras despesas correntes e inversões financeiras* são *subcategorias econômicas*.

A análise dos créditos adicionais por grupo de despesa, tem a vantagem de ser a mais confiável, por não apresen-

tar impropriedades de classificação, como é comum nas classificações por função, órgão ou programa. Uma despesa enquadrada como *pessoal* não sofre alteração classificatória, assim como também as despesas com *inversões financeiras* ou *dívida*.

A Figura 4 demonstra a evolução absoluta da destinação dos créditos adicionais por grupo de despesa para o período selecionado. Observa-se o abrupto crescimento das despesas com *inversões financeiras* no ano de 1997 e de *amortização da dívida* no ano de 1998.

FIGURA 4
EVOLUÇÃO ABSOLUTA DOS CRÉDITOS ADICIONAIS
POR GRUPO DE DESPESA (1995-1999)



R\$ milhão.

Em 1997, o montante destinado por meio de créditos adicionais ao grupo *inversões financeiras* significou 89% do total dos créditos abertos para o exercício. Tais recursos, conforme a Lei 4.320/64, art. 12, constituem-se em despesas de capital e destinam-se a:

1. aquisição de imóveis ou de bens de capital já em utilização;
2. aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie já constituídas, quando a operação não importe em aumento de capital;
3. constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, incluindo-se operações bancárias ou de seguros.

Além desses, ainda se enquadram como *inversões financeiras* concessão de empréstimo e constituição de fundo rotativo – Lei 4.320/64, art. 13. As *inversões* diferem dos investimentos por não apresentarem o efei-

to econômico multiplicador deste último.

Outra característica observada com relação às *inversões financeiras*, conforme mostra a Tabela 1, é a de que, com exceção dos anos de 1995 e 1996, o valor dos créditos adicionais ultrapassam o valor inicial destinado a esse grupo de despesa no orçamento. Em 1997, o total de créditos foi aproximadamente nove vezes superior ao valor inicialmente destinado na Lei Orçamentária Anual.

Esse “pique” de dotação com *inversões financeiras* em 1997 refere-se, basicamente, conforme constatado por meio de informação fornecida pela Secretaria de Orçamento Federal, à renegociação das dívidas mobiliárias dos estados com a União, que foi refletida em créditos adicionais. Constituiu-se na chamada federalização da dívida mobiliária dos estados, um dos mecanismos utilizados pelo governo federal como controle sobre os gastos estaduais (Giambiagi e Além, 2000, p. 163).

TABELA 1
VALORES DE INVERSÕES FINANCEIRAS
AUTORIZADAS NOS ORÇAMENTOS (1995-1999)

Ano	Lei Orçamentária	R\$1,0 milhão
		Créditos Adicionais
1995	18.787,49	1.354,45
1996	15.626,90	9.109,15
1997	15.098,52	134.170,79
1998	25.937,46	67.511,03
1999	17.063,16	55.120,90

A segunda grande alteração no padrão dos créditos adicionais, conforme sugere a Figura 4, refere-se aos recursos destinados à *amortização da dívida*. Tais recursos totalizaram, em valores constantes, R\$ 94.207,72 milhões no ano de 1998.

Nesse ano, o país ainda sentia os efeitos da crise asiática iniciada em 1997, e da moratória russa, que agravou a crise econômica mundial. O Brasil passou a ser então considerado o próximo país a entrar em colapso, devido à sua dependência de capitais externos. A consequência dessa situação foi a queda da credibilidade brasileira perante a economia internacional. Diante de tal fato, o prazo de vencimento dos títulos públicos federais brasileiros foram drasticamente reduzidos, o que ocasionou, por exemplo, vencimento da “mesma” dívida mais de uma vez ao ano. Tais despesas, não previstas inicialmente, só podem constar do orçamento como créditos adicionais abertos com recursos provenientes de operações de crédito.

As dotações destinadas a *inversões financeiras e amortização da dívida* não foram incorporados à lei orçamentária do ano posterior – ou seja, na base orçamentária –, o que indica que há incerteza acerca da necessidade da alocação de dotação em tais rubricas.

Os grupos *pessoal e encargos sociais, outras despesas correntes, ju-*

ros e encargos da dívida e investimentos não sofreram grandes oscilações com relação à destinação de créditos adicionais durante os cinco anos.

Conclui-se, pela análise das informações expostas, que a abertura dos créditos adicionais respondeu às necessidades da economia e foram destinados a prioridades nacionais, ocasionadas por eventos maiores que exigiram a ação do governo. Tais eventos, conforme constatado pela análise dos dados, podem tanto estar relacionados com uma conjuntura externa – no caso das amortizações da dívida em relação à crise asiática –, quanto a uma conjuntura interna – na hipótese do empréstimo da União aos estados, decorrente de um problema fiscal interno.

SEGUNDO OS PROGRAMAS DE GOVERNO

A classificação da despesa pública por programas é considerada a mais moderna das classificações e sua finalidade básica é demonstrar as realizações do governo, isto é, o resultado final de seu trabalho em prol da sociedade (Giacomoni, 2000, p. 102). Os programas evidenciam os objetivos a serem atingidos com a execução do orçamento.

A classificação por programas é também elo entre o planejamento de médio prazo, expresso no PPA, e os orçamentos anuais.

A partir do tratamento dos dados relativos a todos os 59 programas, procurou-se identificar um padrão de comportamento para as autorizações de abertura de créditos adicionais para o período de 1995 a 1999. Considerou-se aqueles programas que tiveram créditos autorizados de valor igual ou superior a R\$ 2.000,00 milhões para qualquer dos anos estudados (Figura 5). O intervalo estabelecido contempla respectivamente 63%,

85%, 95%, 97% e 90% do total de créditos adicionais para os anos de 1995 a 1999.

O efeito da elevação da destinação de créditos adicionais com o elemento de despesa *amortização da dívida* e com a subcategoria econômica *inversões financeiras*, já descritas na análise por grupo de despesa, está refletido na Figura 5. Esses dois grupos compõem basicamente o programa *administração financeira*.

FIGURA 5
EVOLUÇÃO ABSOLUTA DOS CRÉDITOS ADICIONAIS
POR PROGRAMA – MAIORES ALOCAÇÕES (1995/1999)



Note-se, pela observância da Tabela 2, que nenhum dos programas tiveram créditos adicionais autorizados em valor superior a R\$ 2 bilhões para os cinco anos analisados. Os programas de *administração financeira*, *saúde*

e *previdência* aproximaram-se mais de um padrão uniforme de comportamento ao apresentarem valores maiores de destinação para maior número de anos (*saúde* 3 anos e *previdência* e *administração financeira* 4 anos).

TABELA 2
EVOLUÇÃO DOS CRÉDITOS ADICIONAIS
POR PROGRAMA – MAIORES ALOCAÇÕES (1995/1999)

Programa de Trabalho	R\$1,0 milhão				
	1995	1996	1997	1998	1999
ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA	1.466,23	26.114,85	142.062,80	161.098,65	91.543,88
PROMOÇÃO E EXTENSÃO RURAL	196,64	19,79	2,42	2.573,26	2.530,95
DEFESA NAVAL	2.067,82	129,52	173,25	558,55	603,90
ENSINO FUNDAMENTAL	2.252,39	896,38	454,30	1.290,30	1.437,60
SAÚDE	2.875,63	3.613,43	1.443,45	932,06	2.370,14
PREVIDENCIA	17.022,38	5.957,03	1.427,25	7.466,25	6.021,26

Para eliminar as distorções advindas da rolagem da dívida pública e das inversões financeiras – ocasionadas por conjunturas especificamente dos anos de 1997 e 1998 –, elaborou-se uma segunda série em que esses valores foram excluídos. Considerou-se, nesse caso, para identificação de possível regularidade no comportamento das autorizações de créditos, os programas que tiveram destinações

de créditos igual ou superior a R\$ 1,5 bilhão.⁵ Igualmente foi verificada falta de padrão no comportamento dos créditos. A Tabela 3 ilustra esse fato.

Note-se que o programa de administração financeira sequer aparece nessa segunda série de dados. Os programas referentes a *saúde*, *previdência* e *ensino fundamental* constam das duas séries.

TABELA 3
EVOLUÇÃO DOS CRÉDITOS ADICIONAIS POR PROGRAMA
– 1995-1999, EXCETUADOS OS RECURSOS DA DÍVIDA PÚBLICA
E DE INVERSÕES FINANCEIRAS MAIORES ALOCAÇÕES

Programa de Trabalho	R\$1,0 milhão				
	1995	1996	1997	1998	1999
DEFESA AÉREA	2.037,16	135,19	76,74	(91,70)	12,91
ENSINO FUNDAMENTAL	2.262,24	896,38	454,30	1.290,30	1.437,60
ENSINO SUPERIOR	1.840,16	(28,17)	(37,66)	496,72	1.094,51
SAÚDE	2.885,85	3.613,76	1.443,45	929,66	2.370,14
PROTEÇÃO AO TRABALHADOR	1.867,79	(736,19)	46,60	(36,12)	322,97
ASSISTÊNCIA	1.107,13	217,49	689,07	1.441,68	1.791,71
PREVIDÊNCIA	17.022,38	5.957,03	1.427,25	7.466,25	6.021,26

5 O limite estabelecido contempla respectivamente, 84%, 57%, 38%, 73% e 61% do total de créditos autorizados, portanto os valores mais significativos estão contemplados no intervalo adotado na pesquisa.

A redução abrupta do total de créditos destinados ao programa de *previdência* em 1996 e 1997, visualizado na Figura 4 justifica-se pelo fato de que grande parte dos créditos abertos em 1995 e 1996 foram incorporados à base orçamentária do referi-

do programa, passando a integrar a dotação inicial de 1996 e 1997. A dotação inicial, que era de R\$ 67.391,0 milhões em 1995 passou para R\$ 84.739,0 milhões em 1996 e para R\$ 86.271,0 milhões em 1997 (Tabela 4).

TABELA 3
EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO DO
PROGRAMA DE PREVIDÊNCIA (1995-1999)

Ano	R\$1,0 milhão		
	Lei Inicial (a)	Créditos Adicionais (b)	Lei + Créditos (c=a+b)
1995	67.390,62	17.022,38	84.413,00
1996	84.738,88	5.957,03	90.695,92
1997	86.271,38	1.427,25	87.698,63
1998	87.956,45	7.466,25	95.422,71
1999	94.493,68	6.021,26	100.514,93

Cabe observar, com relação a ambas as séries, que são poucos os programas que atingem um valor elevado de autorizações em créditos adicionais. Nos dados analisados acima, com relação à primeira série, somente seis programas excederam destinação de R\$2.000 milhões, e com relação à segunda série, somente sete programas excederam destinação de R\$1.500 milhões em créditos adicionais para qualquer dos anos estudados. Ainda assim, nenhum deles manteve o valor superior a tais limites para todos os anos.

SEGUNDO O TIPO DE CRÉDITO ADICIONAL

Como já mencionado na parte conceitual, os créditos adicionais classificam-se em suplementares, especiais e extraordinários. As dotações suplementares são destinadas a reforçar dotações já constantes do orçamento, enquanto os créditos especiais são destinados ao atendimento de despesas para as quais a lei orçamentária não contemplava com crédito específico. Já as dotações extraordinárias são destinadas a despesas urgentes, como

é o caso da calamidade pública, por exemplo.

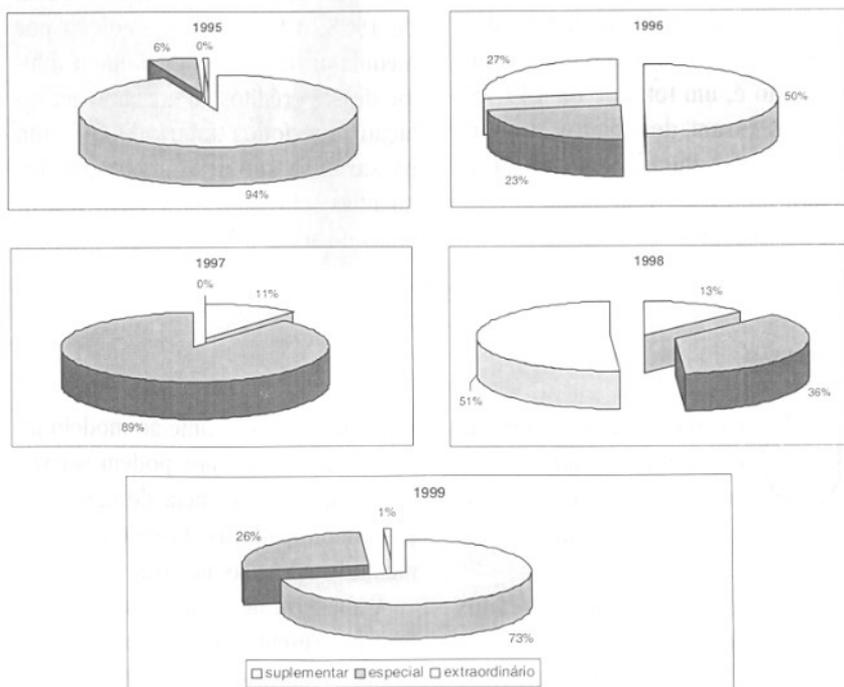
A análise da destinação dos créditos adicionais com relação ao tipo é útil por permitir verificar, notadamente em relação aos créditos suplementares e especiais, se o governo aloca com maior frequência recursos para programas já existentes ou se são criadas novas ações no decorrer do ano. Tal análise culmina, em última instância, na questão da adequação do planejamento governamental, porque na

medida em que aumenta o valor destinado a créditos especiais, evidencia-se uma falta de planejamento do governo, uma vez que inicialmente sequer foi prevista a necessidade daquela ação.

Ao observar a Figura 5 verifica-se um comportamento não uniforme na abertura dos créditos adicionais. Em 1995, os créditos suplementares foram responsáveis por 94% do total de créditos abertos; em 1996, o percentual caiu para 50% do total de créditos, enquanto os extraordinários representa-

FIGURA 5

DESTINAÇÃO PERCENTUAL DOS CRÉDITOS ADICIONAIS POR TIPO



ram 27% e os especiais 23% do total de créditos; em 1997, os créditos especiais responderam pelo maior percentual de créditos (89%) e os extraordinários aproximaram-se de zero; em 1998, os créditos extraordinários foram mais representativos (51%); e em 1999 os créditos suplementares voltaram a superar os demais (73%). A presente análise demonstra a composição percentual de cada tipo de crédito em relação ao total autorizado para cada ano, não relacionando-os com o valor do orçamento inicial. Essa relação já foi demonstrada anteriormente na Figura 3.

O ano de 1997 destacou-se pelo fato de apresentar percentual de 89% destinados a abertura de créditos especiais, isto é, um total de R\$ 139.784 milhões foram destinados a ações não previstas inicialmente no orçamento. Esse valor representa aproximadamente 25% do valor global do

orçamento daquele ano (R\$ 561.858,7 milhões).

Em consulta à diretoria do Departamento de Gerenciamento da Informação da SOF – unidade responsável pela consolidação e análise das solicitações de créditos adicionais –, para explicação da não regularidade na destinação de créditos por tipo, foi informado que “não há lógica para aberturas de créditos adicionais por tipo” e salientado que elas podem ocorrer em virtude da atuação de forças políticas ou por contingências a que o país está sujeito. Foi destacado somente, no que diz respeito aos créditos extraordinários, que, após a Constituição Federal de 1988, a facilidade de edição por medida provisória fez com que o volume desses créditos aumentasse em relação a períodos anteriores, quando passaram a ser destinadas grandes quantias sobretudo para socorro a vítimas de secas e inundações.



CONCLUSÃO

O presente artigo tratou da abertura de créditos adicionais aos orçamentos públicos no Brasil, tema pouco estudado até então.

Relacionou a abertura de créditos adicionais aos modelos de orçamento repetitivo e ao modelo de orçamento

incremental. No tocante ao modelo incremental, os créditos podem ser vistos como conseqüência de tais práticas simplificadoras do cálculo orçamentário adotadas no país.

A abertura de créditos adicionais no Brasil apresenta também características de orçamentos de países “de baixa

renda” descritas no modelo repetitivo, como o número elevado de transferências entre categorias de gastos, a liberação de recursos muito próxima ao final do exercício e a estratégia de estimativa conservadora.

Quanto à análise exploratória e descritiva, primeiramente observou-se significativa alocação de recursos mediante créditos adicionais para o período de 1995 a 1999.

A análise dos créditos adicionais por grupo/natureza de despesa, no período, demonstrou que esses mecanismos estiveram ligados a acontecimentos econômicos maiores. Identificou-se grande volume de destinação para os grupos *inversões financeiras* e *amortizações da dívida*, reflexo, respectivamente, da chamada federalização da dívida dos estados ocor-

rida em 1997 e da crise asiática que repercutiu duramente sobre o país em 1998.

A análise da destinação de créditos adicionais por programas de governo e por tipo de crédito mostraram que não houve padrão de comportamento nas séries elaboradas.

A partir deste primeiro estudo exploratório, em que se procurou dar um passo no sentido de esclarecer o processo de abertura de créditos adicionais no Brasil, ter-se-á base para pesquisas futuras sobre o tema. O entendimento do processo de abertura de créditos adicionais é importante porque colabora no entendimento do processo orçamentário brasileiro como um todo, e principalmente porque indica os desvios do planejamento inicial do governo.



BIBLIOGRAFIA

BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil*, promulgada em 5 de outubro de 1998, organização dos textos, notas remissivas e índices por Juarez de Oliveira, 11. ed., São Paulo, Saraiva, 1995.

———. Lei 9.692, de 27 abr 1998, dispõe sobre as diretrizes para elaboração da lei orçamentária de 1999 e dá outras providências, *DOU*, Brasília. Seção I.

———. Ministério do Planejamento e Orçamento, Secretaria de Orçamento Federal, “Instrução para elaboração da proposta orçamentária da União para 1999”, *Manual técnico de orçamento* – MTO-02, Brasília, Imprensa Nacional, 1998.

BRASIL, Haroldo Guimarães. “Processo decisório e a questão orçamentária: Uma analogia”, *Revista de Administração Pública*, n. 27,

- Rio de Janeiro, pp. 115-146, jul-set 1993.
- BURKHEAD, Jesse. *Orçamento público*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1971.
- CAIDEN, Naomi & WILDAVSKY, Aaron. *Planning and budgeting in poor countries*, Nova York, John Wiley & Sons, 1974.
- CONGRESSO NACIONAL. *Parecer da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização*, março 2000, Carlos Melles.
- GIACOMONI, James. *Orçamento público*, 9. ed., São Paulo, Atlas, 2000.
- GIAMBIAGI, Fabio & ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças públicas – Teoria e prática no Brasil*, 2. ed., Rio de Janeiro, Campus, 2000.
- JACKSON, Peter. *The political economy of bureaucracy*, Nova York, Rowman and Littlefield Publishing, 1983.
- MACHADO Jr., José T. & REIS, Heraldo da C. *A lei 4.320 comentada*, 29. ed., Rio de Janeiro, Ibam, 1999.
- SANCHES, Osvaldo Maldonado. “A participação do Poder Legislativo na análise e aprovação do Orçamento”, *Revista de Informação Legislativa*, n. 33, Brasília, jul-set 1996, pp. 59-77.
- WILDAVSKY, *Budgeting a comparative theory of budgetary processes*, Boston, Little, Brown and Company, 1975.
- . *The politics of the budgetary process*, 2. ed., Boston, Little, Brown and Company, 1974.

