

# Transparência orçamentária e responsividade democrática na Espanha e no Brasil

Patrícia Lima Martins Pederiva <sup>1</sup>  
João Henrique Pederiva <sup>2</sup>

## 1 VISÃO GERAL

O exame comparado da conexão orçamentária e das formas de legitimação do gasto público faculta a identificação de oportunidades para o aperfeiçoamento das democracias representativa pela apuração da responsividade democrática dos respectivos sistemas políticos. A conexão orçamentária vincula as demandas populares por utilidades públicas aos acessos e usos dos recursos governamentais, enquanto a responsividade democrática identifica o grau de correspondência das agendas de diferentes públicos com as agendas dos agentes e intermediários da representação política (PEDERIVA; RENNÓ, 2015). Tal responsividade permite a verificação da qualidade da democracia em geral e dos gastos públicos em particular pelo grau de congruência entre essas.

Desse modo, o exame comparado das instituições orçamentárias espanholas aumenta a compreensão do papel da conexão orçamentária brasileira, no contexto da qualidade democráticas da representação nos respectivos sistemas políticos. Tal exame evidencia que maiores graus de transparência orçamentária não estão necessariamente associados a sistemas políticos e gastos com melhor qualidade democrática. O descompasso entre a disponibilidade de informações acerca do gasto público e a sua apropriação por diferentes segmentos sociais indica que a transparência orçamentária em tela pode ampliar, em lugar de reduzir, as desigualdades sociais e regionais.

## 2 INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E RESPONSABILIDADE DEMOCRÁTICA

As instituições orçamentárias consistem nas regras e regulações que orientam a elaboração, a aprovação, a execução e o controle dos orçamentos públicos (GIACOMONI, 2005; ALESINA; PEROTTI, 1996). Elas têm relação com os valores prestigiados pelos respectivos sistemas políticos (ALESINA; PEROTTI, 1996; WILDAVSKY, 1987).

A qualidade da democracia pode ser ampliada ou reduzida, por alterações do sistema político que aumentem ou diminuam o número e a abrangência temática dos foros deliberativos (URBINATI, 2006). Assim, a presente abordagem das instituições orçamentárias

---

<sup>1</sup> Professora do PPGE/UnB.

<sup>2</sup> Consultor de Orçamentos do Senado Federal, Professor do Mestrado Profissional em Administração do PPGA/UnB, j.pederiva@yahoo.com.br.

comporta questionamentos acerca do modo com que tais instituições afetam a qualidade da democracia dos sistemas políticos nacionais (NORTH, 1990; PEDERIVA; RENNÓ, 2015). Como o objeto do orçamento público são os recursos coletivos, existem incentivos para que os participantes do processo orçamentário atuem de maneira predatória e maximizadora dos benefícios privados individuais da sua posição de agentes relevantes (RUBIN, 2006).

O aumento da representatividade orçamentária, pela expansão do número dos agentes relevantes, tende também a incrementar a demanda total por recursos e pode gerar níveis excessivos de gastos no presente. Os déficits públicos decorrentes de tais excessos ensejam eventuais situações de insuficiência de recursos, com crescente realização de empréstimos que comprometem ainda mais a posição futura dos erários.

A conexão orçamentária permite o acompanhamento e a modulação desse processo de ajustamento temporal entre benefícios e sacrifícios presentes e futuros (RUBIN, 2006; PEDERIVA; RENNÓ, 2015). O aumento da dívida pública eleva o risco de insustentabilidade dos fluxos de recursos, isto é, de incapacidade futura de pagamento das obrigações assumidas no passado e no presente. A percepção desse risco pelos agentes sociais condiciona transações sociais subjacentes e afeta os respectivos custos de transação correntes. Nesse contexto, ocorrem transferências de renda que fogem aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil constitucionalmente estatuídos.

Dessa forma, as instituições orçamentárias têm poder, sobre expectativas individuais e coletivas, e lidam com responsabilidades pessoais e coletivas de representantes e representados. Em tal contexto, os indicadores de responsividade democrática evidenciados por Pederiva e Rennó (2015), são essenciais para a avaliação da qualidade das democracias, em geral, e da qualidade dos gastos públicos em particular.

Tal essencialidade decorre do fato de que, como demonstrado pela teoria das restrições, indicadores parciais podem conduzir a escolhas globais equivocadas (GOLDRATT; COX, 1993). É necessário o exame da cadeia de valor de qualquer processo produtivo e as cadeias de representação construídas ao longo dos sistemas políticos formam um processo que permite conectar as agendas demandadas pela população com as entregas efetuadas por diferentes agentes públicos (SHANK; GOVINDARAJAN, 1997; POWELL JR., 2005).

As métricas da conexão orçamentária são objetos de disputa dos agentes relevantes do sistema político. A definição metrológica do que está dentro ou fora dos limites diminui ou expande o poder de mobilização, definido pelo volume dos recursos apropriáveis e apropriados (LATOURETTE, 2000). Agendas não computadas para a apuração dos respectivos limites ampliam o poder – capacidade de apropriação – dos beneficiados e aumentam o valor relativo dos recursos já apropriados, pela diminuição da disponibilidade desses recursos

disponíveis para os demais agentes. Assim, o estudo das conexões orçamentárias, sob o prisma da responsividade democrática afere a efetividade substantiva da representação política democrática (PEDERIVA; RENNÓ, 2015; POWELL JR., 2005; PITKIN, 1967). Tal incremento deliberativo incentiva o aperfeiçoamento democrático dos processos políticos e dos respectivos mecanismos de representação política (URBINATI, 2006).

A Espanha apresenta macro instituições similaridades às do Brasil, como regime democrático, com eleições competitivas regulares, bicameralismo e federação, com a existências das províncias autônomas. Há, contudo, diferenças importantes, a exemplo das regras fiscais externas da Comunidade Europeia e o regime monárquico parlamentarista. Desse modo, o exame comparado dos dois sistemas políticos, com destaque para as instituições orçamentárias e a responsividade democrática, subsidia a análise e as sugestões de aperfeiçoamento das instituições democráticas.

Os sistemas majoritários privilegiam a vontade das maiorias reveladas por eleições e outros mecanismos de evidenciação das agendas, enquanto os sistemas proporcionais enfatizam a constituição de fóruns deliberativos com base em critérios de representação descritiva (LIJPHART, 1999; PITKIN, 1967). Os sistemas majoritários tendem a excluir as maiorias, ao passo que os sistemas proporcionais são conhecidos pelas dificuldades de governabilidade (LIJPHART, 1999). Os sistemas políticos e as suas reformas, inclusive orçamentárias, lidam com o adequado balanço entre os objetivos ou valores sociais prestigiados e as respectivas instituições formais e informais, dadas as expectativas coletivas associadas às utilidades prometidas e entregues aos diferentes públicos (PITKIN, 1967).

É que, além das instituições formais, com caráter normativo, existe práticas e procedimentos efetivamente observados, isto é, instituições informais com validade positiva, que podem diferir ou contraditar as regras formais (FILC; SCARTASCINI, 2007; HELMKE; LEVITSKY, 2006). As instituições formais coexistem com as informais, sob a expectativa de que, quanto mais formais e positivas as instituições, maiores as garantias de exigibilidade das prestações futuras e o grau de certeza da sua executoriedade, ou seja, de *enforcement* do planejamento governamental (NORTH, 1990; HELMKE; LEVITSKY, 2006).

Dadas essas considerações, a pesquisa compara e realiza avaliações institucionais dos sistemas políticos espanhol e brasileiro, com foco na conexão orçamentária e na responsividade democrática, no intuito de identificar oportunidades de ampliar os respectivos espaços deliberativos (PEDERIVA; RENNÓ, 2015). Tais oportunidades convertem-se em objetos passíveis de consideração, para eventuais reformas políticas que incorporem de modo explícito a dimensão orçamentária e melhorem a qualidade democrática dos sistemas políticos à luz dos preceitos de democracia representativa (URBINATI, 2006).

A expectativa é de que o cotejo da responsividade democrática com a transparência orçamentária evidencie a relação direta entre as duas situações, ou seja, quanto mais transparência, maior responsividade e vice-versa.

Em sua estrutura, o artigo descreve e compara avaliações da qualidade democrática e da desigualdade de renda, das agendas populares concernentes aos principais temas nacionais e da transparência orçamentária dos dois países, seguidas das estruturas constitucionais, sob as óticas de divisões vertical e horizontal dos poderes políticos, e da conexão orçamentária.

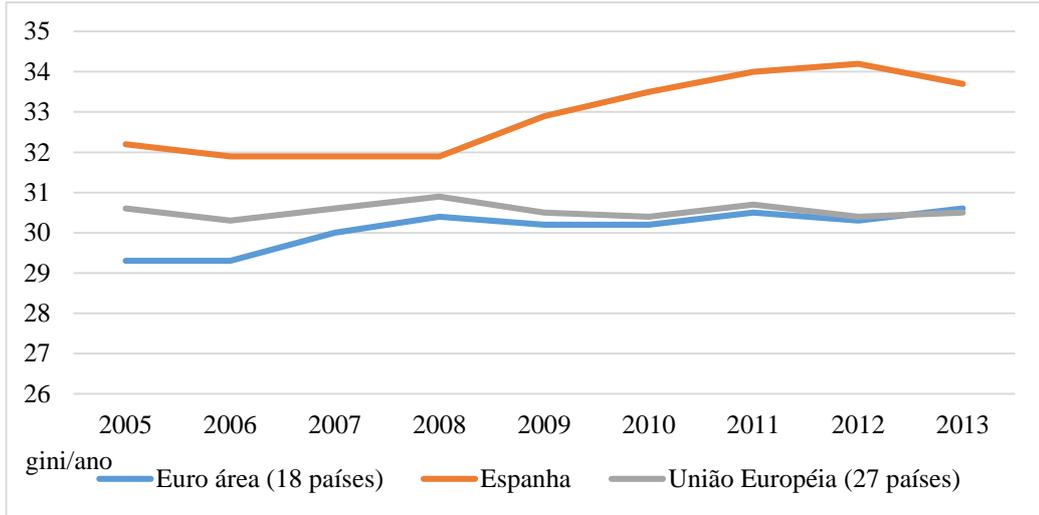
### **3 QUALIDADE DEMOCRÁTICA E DESIGUALDADE**

A *Freedom House* – entidade civil autônoma – avalia o grau de liberdade individual dos países ao redor do mundo, diretamente relacionada ao ambiente político democrático. A Espanha recebe a melhor avaliação possível da *Freedom House*, desde 2003, nos dois quesitos considerados: direitos políticos e liberdades civis, enquanto o Brasil, desde 2006, está um nível abaixo (FREEDOM HOUSE, 2015).

Assim, os espanhóis desfrutam de uma ampla gama de direitos políticos, incluindo eleições livres e justas. Além disso, os candidatos eleitos governam de fato, os partidos políticos são competitivos, a oposição desempenha papel relevante e detém força real e os interesses de grupos minoritários estão bem representados na política e no governo (FREEDOM HOUSE, 2015).

O parlamento espanhol é bicameral, como o brasileiro. O Senado tem 264 membros, dos quais 208 são eleitos pelos cidadãos e 56 são escolhidos pelas legislaturas regionais, enquanto o Congresso de Deputados compõe-se de 350 membros, eleitos pelos cidadãos dos respectivos distritos eleitorais (FREEDOM HOUSE, 2015). "*With powerful regional parliaments, Spain is one of the most decentralized countries in Europe*" (FREEDOM HOUSE, 2015). Isso significa que as questões de afirmação das identidades regionais estão presentes e atuantes, na Espanha, assim como no Brasil.

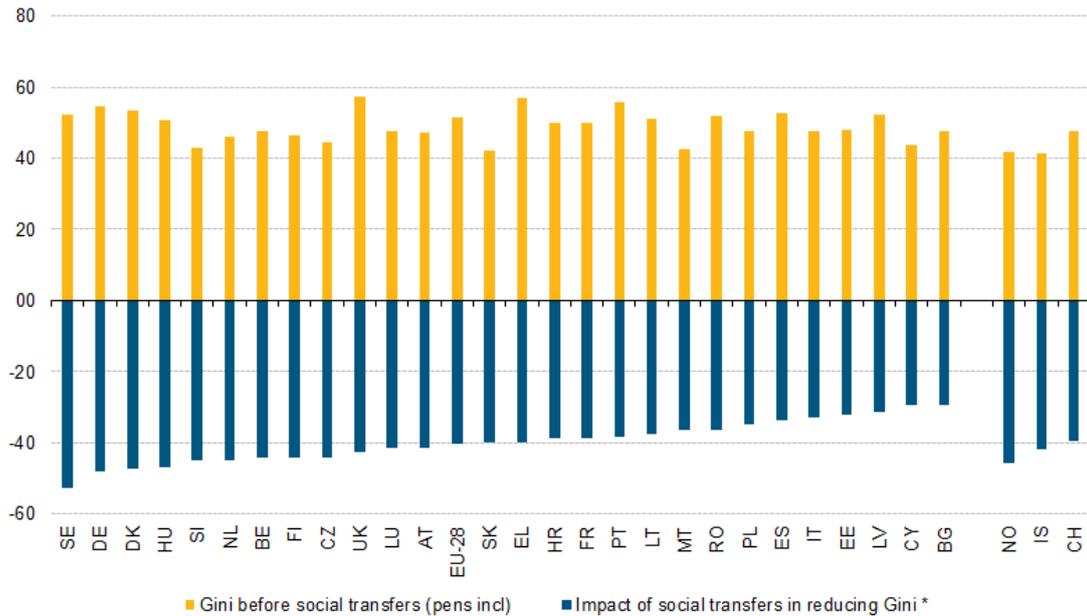
Além disso, do ponto de vista da distribuição de renda espanhola, o Gráfico 1, com o Índice de Gini, demonstra que, entre 2008 e 2012, aumentou a desigualdade de renda, em contraste com a trajetória das médias de 18 países abarcados pelo euro e de 27 países que participam da União Europeia. Em 2013, essa diferença diminuiu, embora os indicadores da Espanha continuassem cerca de 3% acima de ambas as médias (EUROSTAT, 2015). Em outras palavras, além da emergência das questões regionais, a desigualdade social também aproxima os contextos políticos de Espanha e Brasil.



Fonte: Eurostat (2015)

**GRÁFICO 1 – Índice de Gini – 2005-2013**

Há tendência de diminuição de desigualdade de renda na Espanha, nos últimos 30 anos, com exceção de dois períodos recessivos. Essa lenta diminuição, contudo é ameaçada por fatores educacionais, como polarização dos resultados educacionais, especialmente entre jovens e qualificação e atividades com baixa produtividade (FERRER-I-CARBONELL; RAMOS; OVIEDO, 2013). O Gráfico 2 evidencia que as transferências sociais, na Espanha (ES), reduziram menos a desigualdade do que na média de 28 países da União Europeia.



\* Countries are ranked by the impact of social benefits (pens included) computed as the difference between the Gini after social transfers and pensions and the Gini before social transfers and pensions in percentage points of the Gini before social transfers. Data not available for IE.

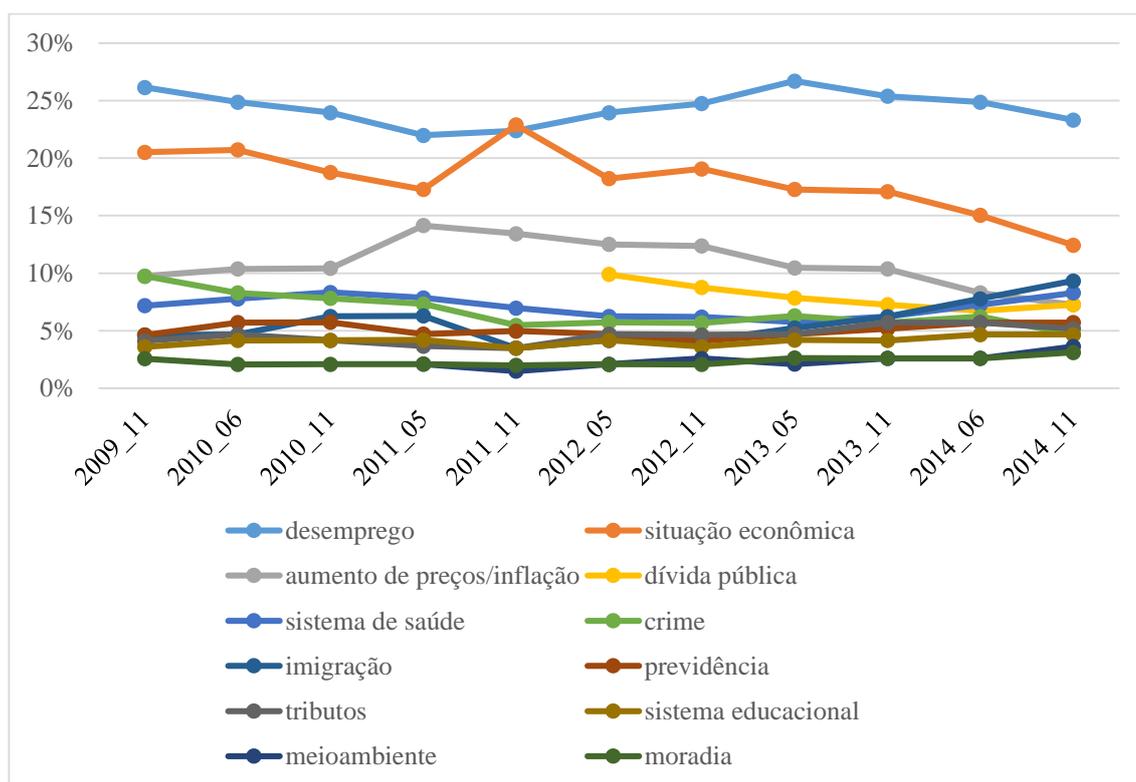
Fonte: Eurostat (2014)

**GRÁFICO 2 – Impacto das transferências sociais no Índice de Gini – 2012**

A rigor, o impacto redistributivo dessas transferências é dos menores do conjunto de países e grupos de países examinados, visto que esse impacto superou apenas o de cinco outros países. Assim, os fatores mencionados reforçam a percepção de que a Espanha tem desafios semelhantes aos do Brasil do ponto de vista redistributivo e da redução das desigualdades sociais e regionais.

#### 4 AGENDA POPULAR: PRINCIPAIS TEMAS NACIONAIS (EUROBARÔMETRO)

A Comissão Europeia é o órgão executivo da União Europeia e representa os interesses conjuntos desta comunidade, em lugar dos interesses de membros específicos (CE, 2015a). Essa comissão monitora a evolução da opinião pública dos estados membros, desde 1973, como subsídio para a elaboração de orientações, a tomada de decisões e a avaliação do seu próprio trabalho (CE, 2015b). O Gráfico 3 evidencia a percepção do principal tema nacional, elencado pelos espanhóis entrevistados, entre novembro de 2009 e novembro de 2014, em ordem decrescente de indicações (CE, 2015b).



Fonte: elaboração própria, com base em CE (2015b).

#### GRÁFICO 3 – Espanha: 95% de indicações do principal tema nacional – 2009-2014

Pelo critério de materialidade, no Gráfico 3, aparecem os temas que representam 95% das respostas. O conjunto completo de dados pode ser observado no Apêndice A. Considerando as médias dos períodos examinados, *desemprego* (24%), *situação econômica* (18%) e *aumento de preços/inflação* (11%) foram os temas mais indicados pela população

espanhola. Esses temas foram seguidos de outros, como a *dívida pública* (8%), cujas primeiras indicações apareceram, em 2012, e *previdência* (5%), com um histórico mais extenso. *Educação* não foi tema dos mais mencionados, apesar das suas implicações para a distribuição de renda, conforme já mencionado.

Dados de pesquisas de opinião do Latinobarômetro destacam a ausência de indicações de *dívida pública* e *previdência*, entre os principais problemas nacionais indicados pela população da América Latina, embora os dois temas representem cerca de elevada parcela dos gastos federais (PEDERIVA; RENNÓ, 2015).

Tais ausências indicam a falta de visibilidade popular de parte substantiva dos gastos públicos e, portanto, de correspondência explícita entre agendas democráticas e gastos nacionais. Tais opacidades' incentivam práticas de representação política pouco transparentes e gastos públicos de menor qualidade democrática (VALENTE, 2004). Ademais, aquela pesquisa também indicou o Macrotema *trabalho*, relacionado a *desemprego*, como o mais destacado para a maioria de ambas as populações (PEDERIVA; RENNÓ, 2015).

## 5 TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTÁRIA

O *International Budget Partnership* (IBP) é um projeto de instrumentalização da sociedade civil, para o aumento da compreensão e da utilização dos orçamentos públicos. O projeto busca melhoria da governança e redução da pobreza (IBP, 2015). Ele foi iniciado e é mantido, desde 1997, pelo *Center on Budget and Policy Priorities* (CBPP).

O CBPP é um instituto não partidário, sediado em Washington, de pesquisa de políticas públicas federais e estaduais norte-americanas voltadas para redução da pobreza e da desigualdade, assim como a disseminação da responsabilidade fiscal de modo equitativo e efetivo (IBP, 2015). Os diretores do CBPP respondem pela governança do IBP, enquanto a apuração da transparência orçamentária é conduzida por organizações da sociedade civil e pesquisadores autônomos dos países abarcados pelo projeto.

A pontuação do *Open Budget Index* (OBI) decorre das respostas a 95 das 125 questões, que analisam se o governo central nacional coloca oito documentos orçamentários à disposição dos cidadãos e se os dados desses documentos são exaustivos, oportunos e úteis (IBP, 2015; CASTEJANA, 2013). Tais critérios são reconhecidos e utilizados, por organizações multilaterais, como Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e Organização Internacional das Entidades de Fiscalização Superiores (INTOSAI).

Numa escala de 0 a 100, em que 100 representa a melhor transparência orçamentária, a média de 100 países examinados, em 2012, foi de 43 pontos. Nova Zelândia, com 93 pontos, foi o país mais transparente. Selecionados apenas os países da Europa ocidental e Estados

Unidos, a média subiu para 73 pontos (CASTEJANA, 2013). Tal diferença relativa sugere elevada disparidade de qualidade democrática das respectivas conexões orçamentárias.

A *Universidad de Las Palmas de Gran Canaria* (ULPGC) realizou a apuração na Espanha, que recebeu Espanha nota 63, em 2010 e 2012 (CASTEJANA, 2013). Nesses mesmos anos, o Brasil obteve 71 e 73 pontos respectivamente. Em 2012, a nota alcançada posicionou a Espanha em 19ª posição, melhor do que Itália (60 pontos) e Portugal (62 pontos). Ao comentar os resultados de 2012, Andrés Caballero, um dos pesquisadores responsável pela apuração, em 2012, destacou o excelente nível espanhol, no tocante à publicação das contas, à execução e à tramitação do processo orçamentário (CASTEJANA, 2013).

As maiores deficiências apareceram no controle e no acompanhamento orçamentários, que ainda não permitiam a identificação e a comparação dos objetivos dos gastos, de modo a estabelecer os meios mais eficientes e econômicos de entrega das utilidades públicas prometidas pelas autoridades e esperadas pela população. O informe de fim de ano, que contrasta orçamentos autorizado e executado, apesar da melhora, não alcançou metade dos pontos possíveis (43 pontos, em 2010, e 47 pontos, em 2012), enquanto diminuiu a pontuação das informações de auditoria, incluindo a avaliação das contas de governo, pelo tribunal competente, de 43 pontos, para 33 pontos, respectivamente.

A Espanha tampouco divulgou três documentos orçamentários relevantes: 1) *Documento Preliminar*, isto é, as diretrizes para elaboração, aprovação, execução e controle dos orçamentos anuais; 2) *Presupuesto Ciudadano*, apresentação compreensível dos planos de governo, quanto aos ingressos, gastos e objetivos; 3) *Documento de Revisión de Mitad de Año*, com os resultados obtidos e os efeitos das mudanças dos contextos econômicos que afetam as contas aprovadas (IBP, 2015, CASTEJANA, 2013). A propósito, também faltou a publicação da revisão semestral no Brasil (IBP, 2015).

A avaliação da transparência orçamentária espanhola detectou ainda carências de deliberação pública, na elaboração dos marcos macroeconômicos espanhóis, que estão sendo ditados por agentes políticos, sem consultas prévias à sociedade civil (CASTEJANA, 2013). A falta de informação e de oportunidades deliberativas compromete o controle social, devido às deficiências de compreensão popular do orçamento e à inadequada responsabilização dos governos pelos cidadãos (CASTEJANA, 2013).

Para aumentar a transparência orçamentária espanhola, além da publicação dos documentos mencionados, a apuração de 2012 recomendou o detalhamento de várias informações nos documentos divulgados, a exemplo de (IBP, 2015): atividades quase fiscais, ingressos para finalidades específicas e objetivos das políticas governamentais, inclusive benefícios às populações mais pobres, na proposta do Executivo; volume de gastos da dívida pública e sua composição, taxas de juros e prazos de vencimento, nas informações prestadas durante o ano; explicações acerca das diferenças entre as estimativas iniciais e os resultados

obtidos, especialmente, dos fundos destinados a beneficiar as camadas sociais mais pobres, nas informações de encerramento do exercício; resumos executivos, até seis meses depois do encerramento do ano fiscal, com as ações adotadas pelo Executivo, em resposta às recomendações das auditorias, e informes da seguridade social e outros programas secretos, para compartilhar com os legisladores, nos relatórios dos órgãos de controle.

Demandas semelhantes ocorreram no caso do Brasil (IBP, 2015).

Para reforçar o papel das entidades fiscalizadoras e o acompanhamento e a fiscalização orçamentários, as recomendações do IBP (2015) são de que os legisladores espanhóis disponham de uma unidade especializada em temas e análises orçamentários, assim como possam alterar a totalidade do orçamento proposto pelo Executivo. Ademais, o Executivo deveria consultar o Legislativo, previamente, para a definição de prioridades da proposta orçamentária e a realização de transferências de recursos, entre unidades orçamentárias e programações, e de gastos dos fundos de contingência (IBP, 2015). O controle do tribunal de contas poderia se beneficiar da utilização de pessoal qualificado em auditorias no âmbito da segurança pública (IBP, 2015).

Em comparação, no Brasil, as Câmaras congressuais já contam com assessoramento orçamentário especializado, assim como a corte de contas, nos mais diversos campos de atuação. Contudo, as demais indicações relacionadas ao controle externo realizado pelo Legislativo brasileiro são compartilhadas com as indicações dirigidas para a conexão orçamentária espanhola, assim como as recomendações voltadas para a participação cidadã em ambos os países (IBP, 2015).

A melhoria da governabilidade democrática ocorre, quando a transparência é acompanhada de oportunidades deliberativas para a população, ao longo da elaboração, da aprovação, da execução e do controle orçamentários (IBP, 2015; URBINATI, 2006). Todavia, além das avaliações já referidas, a carência de esforços e mecanismos institucionais espanhóis nessa direção aparece na ausência de comentários do governo espanhol, sobre os resultados preliminares do questionário de orçamento, apesar dos esforços, os pesquisadores do IBP, diferentemente do caso brasileiro (IBP, 2015).

## **6 INSTITUIÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS**

A Espanha é um estado social e democrático de direito, constituído como monarquia parlamentar (ESPAÑA, 1978). A nação espanhola reconhece e garante o direito à autonomia das nacionalidades e regiões que a integram. Desse modo, a democracia representativa espanhola convive com um poder moderador, diferentemente do Brasil, em que o Presidente da República acumula funções de Chefe de Estado e de Governo (BRASIL, 1988).

A diferenciação desses papéis é essencial, quando se consideram as propostas de reforma política do sistema político brasileiro. Assim, a adequada representação política de valores sociais que mudam está relacionada a alterações das instituições formais e informais que afetam prioridades e escolhas públicas, inclusive de gastos.

### **6.1 Divisão vertical do poder político**

A autonomia municipal é constitucionalmente reconhecida e exercida, na Espanha, mediante personalidade jurídica plena e eleição de alcaides e conselheiros (*los Alcaldes y los Concejales*), em sufrágios universais, iguais, livres, diretos e secretos (ESPAÑA, 1978). Os municípios podem agrupar-se em províncias – unidades territoriais voltadas para o cumprimento de atividades estatais – cujo governo e administração autônoma estão a cargo de conselho e corporações representativas (*Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo*), entre outras formas de entidades locais com personalidade própria. Os tributos próprios dessas unidades e as participações em tributos nacionais e das comunidades autônomas são as principais fontes de recursos dos erários locais (ESPAÑA, 1978).

As províncias limítrofes, com características históricas, culturais e econômicas comuns, os territórios insulares e as províncias com identidade regional histórica podem autogovernar-se e constituir-se em Comunidades Autônomas, sendo vedada a federação de comunidades (ESPAÑA, 1978). O art. 148 da Constituição espanhola enumera matérias de competências das comunidades, como o ensino da língua local, enquanto o artigo seguinte indica as competências exclusivamente nacionais, a exemplo das estatísticas estatais. Além das participações, nos tributos nacionais, e dos tributos próprios, tais comunidades contam com recursos de um fundo de compensação territorial, assim como recursos de outras programações orçamentárias, rendimentos patrimoniais e demais ingressos de direito privados, inclusive operações de crédito (ESPAÑA, 1978). O acesso aos recursos do fundo depende do volume de serviços e atividades estatais assumidos e da garantia da prestação mínima de serviços públicos fundamentais no território espanhol.

### **6.2 Divisão horizontal do poder político**

O Rei exerce a Chefia de Estado, a representação internacional da Espanha e o poder moderador das instituições políticas (ESPAÑA, 1978). Entre outras atribuições constitucionais e legais, o Rei promulga e sanciona leis, convoca e dissolve as câmaras parlamentares (*Cortes Generales*), convoca eleições e referendos, propõe o candidato a Presidente do Governo e o nomeia, assim como destitui. Ele é inimputável e a responsabilidade pelos atos de que participa é das autoridades que referendam tais atos (ESPAÑA, 1978). Seus atos são referendados pelo Presidente do Governo e pelos Ministros pertinentes, exceto a indicação e

a nomeação do Presidente e a dissolução do parlamento, atos esses referendados pelo Presidente da Câmara baixa – *Congreso de los Diputados* (ESPAÑA, 1978).

O Poder Executivo ou Governo (*Gobierno*) é composto do Presidente, seus Vice-Presidentes e Ministros, além de outros estabelecidos em lei (ESPAÑA, 1978). O Governo dirige a política interior e exterior, a administração civil e militar e a defesa do Estado e exerce a função executiva e o poder regulamentar nos limites constitucionais e legais. O Presidente dirige as ações do Governo e coordena as funções dos demais membros do Executivo.

Após cada renovação do *Congreso de los Diputados*, o Rei consulta os grupos políticos com representação parlamentar e propõe um candidato a Presidente, que busca o voto de confiança da maioria dessa Câmara (ESPAÑA, 1978). Se nenhum dos candidatos indicados obtiver essa maioria, passados dois meses da primeira votação, o Rei dissolverá ambas as Câmaras e convocará novas eleições, com referendo do Presidente do Congresso (ESPAÑA, 1978). Tais mecanismos de conformação da representação parlamentar, sem equivalente no Brasil, visam à garantia de maioria suficiente para a superação de impasses decisórios, mediante a formação e a execução de agendas executivas majoritárias.

Em casos de necessidade extraordinária e urgente, à semelhança do que ocorre, no Brasil, com as medidas provisórias, o Governo pode editar decretos-leis provisórios. O uso de decretos-lei é vedado em matérias afetas às instituições básicas do Estado, aos direitos, deveres e liberdades dos cidadãos, às Comunidades Autônomas e ao Direito Eleitoral (ESPAÑA, 1978). Tais disposições legislativas provisórias devem ser debatidas e votadas, pela totalidade do *Congreso de los Diputados*, no prazo de trinta dias. Sua convalidação ou derrogação observa procedimentos regimentais específico e sumários, à semelhança do que ocorre no Brasil.

No âmbito do Poder Legislativo, o *Congreso de los Diputados* e o *Senado* formam as *Cortes Generales* e seus membros representam, sem mandato imperativo, o povo espanhol. Tais câmaras exercem o poder legislativo nacional, aprovam os respectivos orçamentos e controlam o Governo, entre outras competências (ESPAÑA, 1978). Até 400 deputados são eleitos em sufrágios universais, iguais, livres, diretos e secretos. As províncias funcionam como circunscrições eleitorais e a representação descritiva dos deputados observa critério proporcional à população (ESPAÑA, 1978). Dada a distribuição mínima dos deputados por cada província, o restante da representação é proporcional à população de cada circunscrição.

O *Senado* é a câmara de representação territorial (ESPAÑA, 1978). Cada província elege quatro senadores, em sufrágios universais, iguais, livres, diretos e secretos, com menor número para as representações das ilhas. Além disso, as Comunidades Autônomas designam um senador e outro mais por cada milhão de habitantes, indicados pelas respectivas assembleias legislativas (ESPAÑA, 1978). Os senadores designados não têm equivalência

no Brasil, uma vez que seu mandato está ligado à composição parlamentar das Comunidades. Como as eleições comunitárias estão dissociadas das eleições nacionais, podem ocorrer mudanças, na composição desses senadores, em seguida às eleições regionais.

O *Tribunal Constitucional*, também com jurisdição nacional, é composto por doze Ministros, indicados por maioria de três quintos do *Congreso* (4 membros), mesmo quórum exigido para as indicações do *Senado* (4 membros), pelo *Gobierno* (2 membros) e pelo *Consejo General del Poder Judicial* (2 membros). Seus membros devem ser juristas de reconhecida competência, com quinze anos de atividade profissional, no mínimo, nomeados pelo Rei, para mandatos de nove anos, renovados pela terça parte a cada três anos (ESPAÑA, 1978). Assim, diferentemente do Brasil, o Poder Legislativo indica dois terços dos membros do tribunal constitucional e os mandatos dos Ministros desse tribunal não são vitalícios.

Esse tribunal tem jurisdição, entre outros temas, sobre recursos de inconstitucionalidade contra leis e dispositivos equivalentes, recurso por violação de determinados direitos e liberdades, conflitos entre as esferas nacional e comunitária ou entre estas (ESPAÑA, 1978). A impugnação de disposições comunitárias, pelo governo nacional, tem efeitos suspensivos, sujeito ao prazo de cinco meses para ratificação pelo *Tribunal Constitucional* (ESPAÑA, 1978).

## **7 Núcleo formal da conexão orçamentária**

O núcleo formal constitucional da conexão orçamentária espanhola consta dos artigos 134 a 136 (ESPAÑA, 1978). O primeiro artigo cuida dos responsáveis pela elaboração e aprovação, enquanto o segundo versa sobre equilíbrio fiscal e o terceiro contempla o tribunal de contas. Dessa maneira, esses artigos lidam com as etapas de elaboração, aprovação, execução e controle orçamentários. A iniciativa de elaboração do orçamento federal é do *Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas*, sujeito ainda à aprovação do *Consejo de Ministros*, antes do exame, do emendamento e da aprovação pelas *Cortes Generales*. A tramitação legislativa das matérias orçamentárias, na Espanha, inicia pelo *Congreso de los Diputados* para, depois, seguir no *Senado de España*.

### **7.1 Elaboração e aprovação orçamentárias**

Cumprido ao Governo a elaboração dos orçamentos nacionais (*Presupuestos Generales del Estado*) e cabe às Câmaras o seu exame e emendamento e a sua aprovação (ESPAÑA, 1978). Tal divisão de competência vem mantendo-se, desde a Constituição de 1812, pelo que, na linha do sistema europeu, diferentemente do norte-americano, em que a responsabilidade é do Presidente, cabe ao *Ministerio de Hacienda* o papel central na elaboração do anteprojeto de lei orçamentária (DIAZ; MORET; ARA, 2011). Esse papel está assegurado, legalmente,

pela Lei n. 47, de 26 de novembro de 2003, a *Ley General Presupuestaria* (Lei Geral Orçamentária), e pela Lei Orgânica n. 2, de 27 de abril 2012, a *Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera* – Lei de Estabilidade (BOE, 2015).

Os orçamentos gerais adotam o princípio da anualidade e abrangem todos os gastos e ingressos do setor público estatal, inclusive os benefícios fiscais que afetem tributos nacionais (ESPAÑA, 1978). O exercício orçamentário coincide com o ano civil e considera os direitos liquidados no exercício e as obrigações reconhecidas, até dezembro, decorrentes de gastos realizados no exercício e imputadas aos créditos pertinentes, ou seja, às autorizações orçamentárias individualizadas de gastos (BOE, 2015). Pelo menos três meses antes da expiração dos orçamentos anterior, o Governo deve apresentar seu projeto aos deputados.

O orçamento vigente fica prorrogado até a aprovação do seguinte, se a nova lei orçamentária não estiver aprovada até o primeiro dia da vigência esperada, isto é, 1º de janeiro (ESPAÑA, 1978). Quando esse atraso ocorreu, em 1982, 1989 e 1995, decretos-lei lidaram com situações urgentes, como pagamento de servidores e pensionistas ou emissão de dívida e prestação de garantias. Contudo, a prorrogação de 2011 não foi acompanhada de decreto-lei sobre matéria orçamentária, tributária ou financeira (DIAZ; MORET; ARA, 2011).

Os créditos orçamentários não usados são anulados ao final do ano (DIAZ; MORET; ARA, 2011). O reconhecimento das obrigações de exercícios anteriores sem créditos correspondentes no ano pertinente exige autorização em norma equivalente a lei (BOE, 2015).

Os projetos de aumento dos gastos ou diminuição de ingressos poderão ser apresentados, após a aprovação do orçamento, exigida conformidade do Governo para sua tramitação (ESPAÑA, 1978). Tal exigência constitucional assegura a intangibilidade do orçamento, em face das iniciativas parlamentares, e tem raízes históricas, na *Ley Orgánica del Estado de 1967*, e no direito comparado – Constituição francesa, de 1958, e Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, de 1949 (DIAZ; MORET; ARA, 2011).

A aprovação congressual começa pelas audiências de agentes executivos, para que expliquem os fundamentos e as razões das propostas orçamentárias das unidades administrativas sob sua responsabilidade (DIAZ; MORET; ARA, 2011). Por disposições regimentais das duas Câmaras, as emendas ao projeto de lei orçamentária indicam as fontes de recursos, mediante cancelamento de outras dotações, sob pena de inadmissibilidade, e também se submetem crivo do alinhamento com a agenda governamental (DIAZ; MORET; ARA, 2011). Além disso, persiste o controle de constitucionalidade do conteúdo das emendas, para que não extrapolem os limites definidos pelo Tribunal Constitucional, conforme detalhado mais adiante.

Até a edição da lei geral orçamentária, em 2003, havia elevada quantidade de decretos-lei de aprovação de créditos extraordinários e suplementares (DIAZ; MORET; ARA, 2011). Após essa lei, as necessidades não financeiras urgentes e sem dotação orçamentária

suficiente podem ser supridas, mediante créditos extraordinários e suplementares autorizados pelo Conselho de Ministros, com recursos do *Fondo de Contingencia*, equivalente a 2% dos gastos previstos para o exercício (DIAZ; MORET; ARA, 2011). As demais situações de créditos especiais, especialmente liquidação de obrigações de exercícios anteriores e operações financeiras, são atendidas mediante projeto de lei, embora persista a possibilidade formal de uso do decreto-lei para tanto (DIAZ; MORET; ARA, 2011).

Para evitar práticas anteriores à Constituição de 1978, a lei orçamentária não pode criar tributos, mas modificá-los, se uma lei substantiva assim o prever (ESPAÑA, 1978). Conforme jurisprudência do Tribunal Constitucional, é substantiva "[...] *cualquier Ley (propia del impuesto o modificadora de ésta) que, exceptuando la de Presupuestos, regule elementos concretos de la relación tributaria*" (DIAZ; MORET; ARA, 2011). Desse modo, a mera adequação circunstancial de tributo prescinde de lei tributária anterior.

Os benefícios fiscais são explicados e detalhados, em um dos anexos obrigatórios ao projeto de lei orçamentária, na forma de uma memória de cálculo (DIAZ; MORET; ARA, 2011).

O Tribunal Constitucional também delimitou o conteúdo material das leis orçamentária: aprovação de ingressos e gastos e mudanças visando à efetivação da política econômica do Governo, sob pena de inconstitucionalidade (DIAZ; MORET; ARA, 2011). Até 2004, esses e outros conteúdos eram também vertidos para *Leyes de Medidas o Acompañamiento*, considerada constitucionais, pelo tribunal competente, embora questionáveis, do ponto de vista da técnica jurídica, devido ao seu conteúdo heterogêneo (DIAZ; MORET; ARA, 2011).

## **7.2 Estabilidade orçamentária**

A estabilidade orçamentária, entendida como equilíbrios ou superávits estruturais (equivalente ao superávit primário) para os três exercícios seguintes, é princípio constitucional a ser observado por todas as administrações e pelas Comunidades Autônomas (ESPAÑA, 1978; DIAZ; MORET; ARA, 2011). A estabilidade orçamentária é considerada essencial para a manutenção e o desenvolvimento do estado social previsto no primeiro artigo da Constituição de 1978 (DIAZ; MORET, 2012).

Diferentemente das normas anteriores, a atual lei de estabilidade – Lei Orgânica n. 2, de 2012, que revogou decreto de 2007, conforme detalhado mais adiante, e foi alterada pela Lei Orgânica n. 4, de 28 de setembro de 2012 – é norma geral, que regula em um único texto a estabilidade orçamentária e a sustentabilidade financeira de todas as Administrações Públicas, tanto do Estado como das Comunidades Autônomas, Corporações Locais e Seguridade Social (BOE, 2015). Desse modo, as entidades locais devem obedecer ao equilíbrio orçamentário (ESPAÑA, 1978). A jurisdição nacional, sobre a política econômica

das demais esferas político-administrativas, foi avalizada pelo Tribunal Constitucional, em acórdão de 2011 (DIAZ; MORET, 2012).

Tal intromissão da política econômica de Bruxelas evidencia o crescente condicionamento da soberania orçamentária dos estados membros às políticas de governança comunitária europeia (DIAZ; MORET, 2012). Nesse sentido, a reforma espanhola foi precedida pela alteração da Lei Fundamental alemã, em 2009, que estabeleceu a regra geral de déficit inicial do orçamento daquela federação não superior a 0,35% do produto interno bruto (DIAZ; MORET, 2012).

O Pacto de Estabilidade e Crescimento, do Conselho de Amsterdã, de junho de 1997, limitou o uso do déficit e do endividamento públicos como instrumento de política econômica dos estados membro, mediante a adoção de limites comuns para todos os países integrantes da União Europeia (DIAZ; MORET, 2012). A revisão do Pacto, em 2005, flexibilizou os limites anteriores, ao distinguir entre déficit estrutural e cíclico (DIAZ; MORET, 2012, acho bom colocar no rodapé o significado de déficit estrutural e cíclico), diferença essa não contemplada pelas normas brasileiras.

A emissão de dívida pública ou a contratação de crédito exige lei (ESPAÑA, 1978). Os pagamentos de juros e amortização constam dos orçamentos pertinentes, têm prioridade absoluta e não são objeto de emenda ou modificação, enquanto conformes à lei de sua emissão. A extrapolação dos limites de déficit estrutural e dívida pública exige o reconhecimento da excepcionalidade pela maioria absoluta de deputados (podia comparar com o Brasil, que não tem isso) (ESPAÑA, 1978).

A distribuição dos limites de déficit e dívida entre as administrações, as exceções possíveis à extrapolação desses limites, a forma e o prazo de correção dos desvios, a metodologia e a forma de cálculo do déficit estrutural e as responsabilidades de cada administração pelo descumprimento da estabilidade orçamentária são matéria de lei orgânica (ESPAÑA, 1978). Assim, a lei orgânica de estabilidade orçamentária versa matérias que poderiam ser constitucionais, a exemplo do ocorreu na Alemanha (DIAZ; MORET, 2012). Essa lei regula ainda as responsabilidades da administração de cada esfera político-administrativa, pelas eventuais sanções aplicadas à Espanha, com fundamento em descumprimento de normas comunitárias. Ela regula também o controle exercido, pelo Tribunal Constitucional, sobre as leis e os atos administrativos que vulnerarem o artigo 135 da Constituição (DIAZ; MORET, 2012).

### **7.3 Tribunal de contas**

O tribunal de contas é órgão fiscalizador máximo das contas e da gestão econômica estatal, assim como do setor público (ESPAÑA, 1978). O tribunal de contas europeu, com

base no Tratado da Comunidade Européia, tem jurisdição nacional nos casos de transferências de fundos comunitários (MATEO; MORET, 2011). No Congresso espanhol, a *Comisión Mixta del Congreso de los Diputados y del Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas* acompanha os resultados das fiscalizações realizadas e realiza audiências com o Presidente desse tribunal (MATEO; MORET, 2011). No Brasil, papel similar é desempenhado, em parte, pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CN, 2006).

Os doze conselheiros que integram o tribunal de contas são designados, metade por cada Câmara, por maiorias de três quintos dos respectivos membros, para mandatos de nove anos, entre profissionais com mais de quinze anos de experiência e competência reconhecida (MATEO; MORET, 2011). Novamente, a ausência de participação do Executivo e a não vitaliciedade dos mandatos diferem o caso espanhol do brasileiro.

A responsabilidade contábil alcança quem arrecade, intervenha, administre, custodie ou utilize recursos públicos (MATEO; MORET, 2011). Ainda conforme a jurisprudência constitucional, a atividade judicante contábil do tribunal de contas é necessária, improrrogável, exclusiva e plena, abrangendo as questões prejudiciais e incidentais, salvo as de caráter penal ou de competência judicial, diretamente relacionadas à responsabilidade contábil (MATEO; MORET, 2011). Essa jurisdição contábil limita-se à indenização de danos ou prejuízos ao erário, em decorrência de ação ou omissão contrária a lei (MATEO; MORET, 2011).

A controvérsia acerca das competências das instituições de contas criadas, por comunidades autônomas, com funções similares às do tribunal de contas nacional, foi pacífica pelo *Tribunal Constitucional (Sentencia 187/1988)*. Nos termos dessa decisão, a função fiscalizadora é competência indeclinável, mas não exclusiva, o que comporta a intervenção de órgãos subnacionais, enquanto a função judicante é exclusiva deste tribunal, sem prejuízo de eventuais delegações (MATEO; MORET, 2011). Tal supremacia é justificada, pelo controle econômico e orçamentário das comunidades autônomas, que lhe foi outorgado pela Constituição, e pela necessidade de coordenação dos sistemas de controle nacional e regional (MATEO; MORET, 2011).

## **8 CICLO ORÇAMENTÁRIO**

O ciclo orçamentário espanhol de elaboração, aprovação, execução e controle observa a Lei Geral Orçamentária, especialmente, os Títulos II, VI e VII, *De los Presupuestos Generales del Estado, Del control de la gestión económico-financiera efectuado por la Intervención General de la Administración del Estado e De las responsabilidades respectivamente* (BOE, 2015) e as normas regimentais e regulamentares das Câmaras. Desse modo, os orçamentos anuais constituem uma expressão cifrada, conjunta e sistemática

dos direitos e das obrigações a liquidar durante os respectivos exercícios, pelos órgãos e pelas entidades que constituem o setor público estatal. Cada exercício orçamentário ou ano fiscal corresponde a um ano civil – 1º de janeiro a 31 de dezembro (BOE, 2015).

### **8.1 Elaboração, aprovação, execução e avaliação e controle**

A gestão do setor governamental está submetida ao orçamento anual aprovado pelas Casas legislativas e delimitado pelos cenários orçamentários plurianuais. Tais cenários são preparados pelo Ministério da Fazenda, que os apresenta ao Conselho de Ministros, antes da aprovação do projeto de lei orçamentária anual. Eles são integrados por cenários de ingressos e gastos e determinam os limites da ação governamental com impacto orçamentário, nos três exercícios seguintes, visando aos objetivos de estabilidade orçamentária (BOE, 2015).

O Ministro da Fazenda estabelece diretrizes e critérios, para a elaboração dos orçamentos anuais. Ele também constitui uma Comissão de Políticas de Gasto, cuja atuação respeitará tais diretrizes e critérios, além dos limites fixados pelo cenário plurianual vigente. As propostas de cenários plurianuais e orçamentos anuais dos Ministérios são consolidadas, pelo Ministério da Fazenda, que deve encaminhar o projeto de lei orçamentária ao Poder Legislativo, antes de 1º de outubro do ano anterior a que refere (BOE, 2015).

*O Reglamento del Congreso de los Diputados* explicita que a *Comisión de Presupuestos*, uma comissão legislativa permanente, conta com os recursos humanos e materiais próprios e adequados para o assessoramento técnico das atividades legislativas que repercutam em ingressos e gastos (CD, 1982). Esse dispositivo expresso, quando confrontado com a informações divulgada pelas pesquisas do orçamento aberto, sobre transparência orçamentária, conforme já mencionado, aponta para a diferença entre instituições formais e informais .

A tramitação do projeto de lei orçamentária anual é objeto de uma seção específica, que abrange os arts. 133 a 135 do Regulamento da Câmara baixa (CD, 1982). Essa tramitação observa os procedimentos legislativos comuns, salvo as exceções expressamente indicadas. Assim, tal projeto contará com tramitação preferencial em relação aos demais trabalhos da Câmara. As emendas de aumento dos gastos exigem que igual quantia seja deduzida de outra programação para tramitarem, enquanto as que resultem em diminuição de receitas requerem a conformidade do Governo (CD, 1982).

*O Reglamento del Senado* também destaca a *Comisión de Presupuestos* como uma comissão legislativa permanente (SENADO, 1994). Na Câmara alta, cabe à *Comisión General de las Comunidades Autónomas* submeter informes à Comissão de Orçamentos, sobre os efeitos da lei orçamentária nas finanças dessas Comunidades. Os procedimentos orçamentários são versados, num capítulo específico, que abarca os art. 148 a 151 do

Regulamento do Senado. O art. 151 do Regulamento do Senado espanhol regula o exame da adequação orçamentária e financeira das proposições, inclusive emendas, pelo Governo, para manifestação de conformidade ou desconformidade com a tramitação, em caso de aumento das autorizações de gastos ou diminuição de ingressos orçamentários. Há conformidade tácita, pelo decurso de prazo, em caso de silêncio governamental.

No Brasil, os temas orçamentários são objeto de apreciação de comissão mista permanente (BRASIL, 1988) e constituem pauta do Congresso Nacional, distinta das pautas das duas Casas. Nesse sentido, não há preferência para a tramitação orçamentária, que concorre com as demais pautas de cada Câmara. A compensação pela diminuição de outra autorização também é constitucionalmente prevista, assim como a adoção subsidiária do procedimento legislativo ordinário. Assim, a principal diferença, em relação às regras brasileiras, dessas normas regimentais espanholas comuns às duas Casas, é o foco da discussão no texto e nas autorizações de gastos.

No caso das regras de tramitação orçamentária do Senado espanhol, há também coincidência com a concentração do controle da agenda legislativa nas mãos do Presidente da Casa. As principais diferenças dessas normas específicas do Senado espanhol residem, no tratamento conferido aos vetos e no exame de adequação orçamentária e financeira versado pelo art. 151, que guarda alguma semelhança com o art. 108 da Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para 2015. Este artigo determina que cada Casa do Poder Legislativo estipule um órgão administrativo que elabore ou homologue as estimativas de impacto orçamentário e financeiro, inclusive com as medidas de compensação para o equilíbrio fiscal.

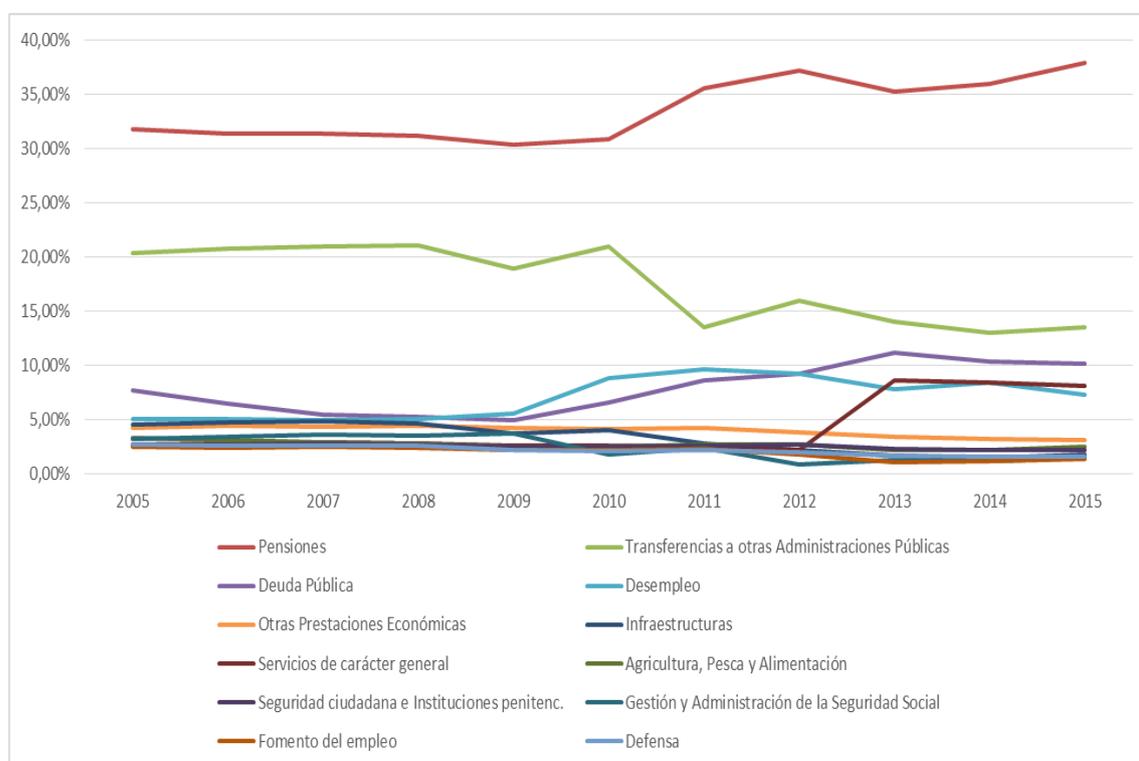
O Tribunal de Contas é o órgão máximo da fiscalização das contas e do Estado e do setor público. As informações contábeis relacionadas às prestações de contas são-lhe encaminhadas pelas entidades do setor público estatal, por intermédio da *Intervención General de la Administración del Estado*, que exerce o controle interno da gestão econômica e financeira do setor público estatal (BOE, 2015). Esses controles são exercidos pela função interventora, pelo controle financeiro permanente e pelas auditorias públicas.

## **9 RESULTADOS E CONCLUSÃO**

No contexto das democracias representativas, o aumento da qualidade da representação política está diretamente relacionado à ampliação da quantidade numérica e do escopo temático dos foros deliberativos (URBINATI, 2006). Na substância dessa representação, a comprovação de tal melhoria está vinculada ao exame da atuação em prol dos demais (PITKIN, 1967), o que pode ser comprovado pelo exame da responsividade democrática (PEDERIVA; RENNÓ, 2015).

Assim, a responsividade democrática é uma dimensão ainda pouco explorada da conexão orçamentária. Nesse sentido, a comparação do Apêndice A (agendas populares dos principais temas) com os principais temas orçamentários (Apêndices B e C) demonstra maior aderência do orçamento espanhol às demandas da população do que no caso brasileiro. Essa maior aderência pode ser percebida de três formas distintas: 1) reconhecimento do tema como agenda compartilhada com a população; 2) dispersão dos gastos em maior número de temas; 3) mais correspondências entre prioridades das agendas populares e de gastos.

A primeira forma deriva da maior visibilidade, para a população, de temas tão relevantes para os gastos públicos quanto previdência, transferências de recursos entre esferas político-administrativas e dívida pública. Dos três temas mencionados, pelo menos dois foram explicitamente incorporados às métricas dessas pesquisas de opinião, que tem caráter estatal, diferentemente do caso brasileiro, em que tais pesquisas são promovidas por entes privados. Além de alguns dos temas referidos no parágrafo anterior já constarem das agendas populares, o seu impacto, nas agendas de gastos, é menor do que no Brasil – cerca de 60% contra 85%. Isso significa menor concentração das agendas governamentais em temas específicos, o que permite maior dispersão e amplitude de correspondências com agendas populares, isto é, maior número de pessoas.



Fonte: elaboração própria, com base no Apêndice C.

**GRÁFICO 4 – Espanha: gastos orçamentários médios acima de 2% – 2005-2015**

O terceiro critério que sugere maior responsividade democrática na Espanha do que no Brasil consiste na relevância conferida aos temas relacionados a trabalho. O Gráfico 4, cujos temas representam mais de 2% do orçamento espanhol, na média, entre 1995 e 2015, evidencia que *desempleo e fomento del empleo* foram relevantes para as políticas nacionais daquele país. Juntos, eles representam cerca de 9% dos gastos orçamentários médios do período, contra 24% das indicações populares. No Brasil, os gastos com esses temas apresentaram menor correspondência com as agendas populares pela maior relevância conferida a outros temas (PEDERIVA; RENNÓ, 2015).

Isso posto, os resultados do exame comparado das instituições e dos indicadores políticos espanhóis e brasileiros, especialmente os orçamentários, são díspares. Os eventuais impasses de agenda, no caso espanhol, são resolvidos pela dissolução do corpo legislativo e pela constituição de novas majorias, capazes de definir e executar agendas executivas majoritárias de modo mais célere, o que pressupõe exclusão das minorias. No Brasil, o custo da paralisia decisória decorrente do presidencialismo de coalizão, com maior representação das minorias, não é imediatamente apreciado, mas aparece, na forma de uma menor responsividade democrática, apesar dos melhores índices de transparência orçamentária.

A situação em que as agendas populares têm menos correspondência com as agendas de gastos, apesar do maior volume de informações, do que num contexto de menos informações disponíveis, sugere que tais informações são desigualmente apropriadas e utilizadas. Assim, a avaliação da qualidade democrática dos sistemas políticos parece um indicador mais abrangente e adequado da efetividade das instituições orçamentárias do que a transparência orçamentária.

A melhor avaliação da qualidade democrática em geral, na Espanha, não se repete no quadro da transparência orçamentária, o que sugere diferenças na forma de conceber e praticar democracia. A tradição majoritária espanhola parece mais avessa ao controle horizontal da administração pública e pela menor disposição dialógica no âmbito das contas públicas. Contudo, a menor disposição para o diálogo é aparentemente acompanhada de representação democrática substantiva.

Cabe, portanto, a institucionalização de mecanismos da apuração da responsividade democrática, à semelhança dos recomendados por Pederiva e Rennó (2015), entre os conteúdos necessários de reformas políticas voltadas para o aperfeiçoamento das democracias representativas.

## 10 REFERÊNCIAS

ALESINA, Alberto; PEROTTI, Roberto. *Budget deficits and budget institutions*. Working Paper 5556. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 1996.

BOE. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. *Códigos electrónicos: Ley General Presupuestaria y normas Complementarias*. Edición actualizada a 6 de abril de 2015. Disponible em: <  
[http://www.boe.es/legislacion/codigos/abrir\\_pdf.php?fich=033\\_Ley\\_General\\_Presupuestaria\\_y\\_normas\\_complementarias.pdf](http://www.boe.es/legislacion/codigos/abrir_pdf.php?fich=033_Ley_General_Presupuestaria_y_normas_complementarias.pdf)>. Acesso em: 10.5.2015.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988. Disponible em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 30 mai. 2010.

CASTEJANA, Jaime. Andrés Caballero - Investigador de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria: "En España, el control presupuestario es del siglo XIX". *La Gaceta*. Canarias, p. 14-15, Domingo, 16 de junio de 2013.

CD. Congreso de los Diputados. *Reglamento del Congreso de los Diputados*, de 10 de febrero de 1982. Disponible em: <  
[http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist\\_Normas/Norm/reglam\\_congreso.pdf](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/reglam_congreso.pdf)>. Acesso em: 10.5.2015.

CE. *Comissão Europeia*. 2015a. Disponible em: <[http://ec.europa.eu/about/index\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/about/index_pt.htm)>. Acesso em: 10.3.2015.

\_\_\_\_\_. *Eurobarometer surveys*. 2015b. Disponible em: <  
[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm)>. Acesso em: 10.3.2015.

CN. Congresso Nacional. *Resolução do Congresso Nacional n. 1*, de 22 de dezembro de 2006-CN, que "Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo". Disponible em: <  
[http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/Legisla\\_CMO/resolucao01\\_2\\_006cn.html](http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/Legisla_CMO/resolucao01_2_006cn.html)>. Acesso em: 10.5.2015.

DIAZ, Andres Jiménez; MORET, Vicente; ARA, José Antonio Moreno. *Sinopsis artículo 135*. 2012. Disponible em: <  
<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=135&tipo=2>>. Acesso em: 10.3.2015.

DIAZ, Andres Jiménez; MORET, Vicente; ARA, José Antonio Moreno. *Sinopsis artículo 134*. 2011. Disponible em: <  
<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=134&tipo=2>>. Acesso em: 10.3.2015.

ESPAÑA. Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978. Disponible em: <  
<http://www.senado.es/web/conocersenado/normas/constitucion/detalleconstitucioncompleta/index.html#titprelim>>. Acesso em: 10.3.2015.

\_\_\_\_\_. *Estadísticas Presupuestos Generales del Estado Consolidados 2015*. 2015. Disponible em: <  
<http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/Estadisticas/Paginas/Estadisticas.aspx>>. Acesso em: 10.5.2015.

EUROSTAT. *Gini coefficient of equivalised disposable income (source: SILC)*. 12.03.2015. Disponible em: <  
<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=0&language=en&pcode=tessi190>>. Acesso em: 10.4.2015.

\_\_\_\_\_. *Income inequality statistics: Income inequality: nearly 40 per cent of total income goes to people belonging to highest (fifth) quintile*. 12.2014. Disponible em: <  
[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Income\\_inequality\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Income_inequality_statistics)>. Acesso em: 10.4.2015.

- FERRER-I-CARBONELL, Ada; RAMOS, Xavier; OVIEDO, Mónica. *Growing inequalities and its impacts in Spain*. April, 2013. Disponível em: < [http://www.uva-aias.net/uploaded\\_files/publications/Spain.pdf](http://www.uva-aias.net/uploaded_files/publications/Spain.pdf)>. Acesso em: 10.5.2015.
- FILC, Gabriel; SCARTASCINI, Carlos. Budgetary institutions. In: LORA, Eduardo, (Ed.). *The State of State Reform in Latin America*. Washington: Inter-American Development Bank, 2007, p. 157-184.
- FREEDOM HOUSE. *Freedom in the World: Spain - 2015*. Disponível em: < <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/spain>>. Acesso em: 10.3.2015.
- GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- GOLDRATT, Eliyahu M.; COX, Jeff. *A meta*. São Paulo: Claudiney Fullmann, 1993.
- IBP. International Budget Partnership. *Open Budgets. Transform lives*. Disponível em: < <http://internationalbudget.org/>>. Acesso em: 10.4.2015.
- HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. *Informal Institutions and democracy: lessons from Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2006.
- LATOUR, Bruno *Ciência em ação: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora*. São Paulo. Editora UNESP, 2000.
- LIJPHART, Arend. *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven: Yale University Press, 1999.
- MATEO, Fabio Pascua; MORET, Vicente. *Sinopsis artículo 136*. 2011. Disponível em: <<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=136&tipo=2>>. Acesso em: 10.4.2015.
- NORTH, Douglass. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- PITKIN, Hanna F. *The concept of representation*. Los Angeles: University of California Press, 1967.
- PEDERIVA, João Henrique; RENNÓ, Lucio. *Responsividade democrática no Brasil de Lula e na Argentina dos Kirchner*. Jundiaí: Paco Editorial, 2015.
- POWELL JR., G. Bingham. The chain of responsiveness. In: DIAMOND, Larry (Ed.); MORLINO, Leonardo (Ed.). *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2005, p. 62-76.
- RUBIN, Irene S. *The politics of public budgeting*. 5th ed. Washington: CQ Press, 2006.
- SENADO. *Reglamento del Senado*. 1994. Disponível em: < <http://www.senado.es/web/conocersenado/normas/reglamentootrasnormassenado/index.html> >. Acesso em: 10.5.2015.
- SHANK, John K.; GOVINDARAJAN, Vijay. *A revolução dos custos: como reinventar e redefinir sua estratégia de custos para vencer em mercados crescentemente competitivos*. 2. Ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997.
- URBINATI, Nadia. *Representative democracy: principles and genealogy*. Chicago: The University of Chicago Press, 2006.
- VALENTE, Ana Paula de M. A.. *Transparência e opacidade: o Siasi no acesso à informação orçamentária*. Belo Horizonte: Fumec, 2004.
- WILDAVSKY, Aaron. Choosing preferences by constructing institutions: a cultural theory of preference formation. *The American political science review*, v. 81, n. 1, p. 4-21, Mar., 1987.

**APÊNDICE A – Eurobarômetro: principal tema nacional (2009-2014)**

tema / ano_mês	2009_11	2010_06	2010_11	2011_05	2011_11	2012_05	2012_11	2013_05	2013_11	2014_06	2014_11	Soma	% relativo	Soma %	% relativo ponderado
desemprego	26%	25%	24%	22%	22%	24%	25%	27%	25%	25%	23%	268%	24%	24%	24%
situação econômica	21%	21%	19%	17%	23%	18%	19%	17%	17%	15%	12%	199%	18%	43%	18%
aumento de preços/inflação	10%	10%	10%	14%	13%	13%	12%	10%	10%	8%	7%	119%	11%	53%	11%
dívida governamental						10%	9%	8%	7%	7%	7%	48%	4%	58%	8%
sistema de saúde	7%	8%	8%	8%	7%	6%	6%	6%	6%	7%	8%	78%	7%	65%	7%
crime	10%	8%	8%	7%	5%	6%	6%	6%	6%	6%	5%	73%	7%	71%	7%
imigração	5%	5%	6%	6%	3%	4%	4%	5%	6%	8%	9%	62%	6%	77%	6%
pensões	5%	6%	6%	5%	5%	5%	4%	5%	5%	6%	6%	56%	5%	82%	5%
tributos	4%	5%	4%	4%	3%	5%	5%	5%	6%	6%	5%	51%	5%	87%	5%
sistema educacional	4%	4%	4%	4%	3%	4%	4%	4%	4%	4%	5%	45%	4%	91%	4%
meioambiente				2%	1%	2%	3%	2%	3%	3%	4%	19%	2%	93%	2%
moradia	3%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	3%	3%	3%	3%	26%	2%	95%	2%
proteção ambiental	2%	2%	2%									6%	1%	96%	2%
terrorismo	2%	2%	4%	3%	2%	1%	1%	2%	1%	1%	3%	22%	2%	97%	2%
influência mundial da União Européia					3%						0%	3%	0%	98%	2%
fornecimento de energia				3%	2%						0%	5%	0%	98%	2%
energia	2%	2%	1%									4%	0%	99%	1%
defesa/relações exteriores	1%	1%	1%	1%	0%							4%	0%	99%	1%
mudança climática					1%						0%	1%	0%	99%	1%
outros	1%	1%	1%	1%	0%	1%	1%	1%	1%	1%	2%	7%	1%	100%	1%
não sabe	0%	0%	0%	1%	0%	0%	1%	0%	0%	1%	1%	2%	0%	100%	0%
nenhum	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%	0%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>1100%</b>													

Fonte: elaboração própria, com base em CE (2015b).

**APÊNDICE B – Presupuestos Generales del Estado Consolidados: políticas de gasto (2005-2015) - Em milhões de euros**

<b>Políticas</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008 (*)</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Justicia	1.184	1.333	1.451	1.564	1.658	1.819	1.713	1.613	1.543	1.501	1.508
Defensa	6.758	7.123	7.696	8.149	7.847	7.357	6.868	6.269	5.786	5.654	5.712
Seguridad ciudadana e Instituciones penitenc.	6.493	7.267	8.138	8.450	8.649	8.873	8.402	8.355	7.903	7.881	7.843
Política Exterior	1.254	1.437	2.288	3.468	3.677	3.548	2.748	1.681	1.495	1.395	1.422
Pensiones	79.221	84.682	91.458	98.012	106.099	108.283	112.216	115.826	121.557	127.484	131.659
Otras Prestaciones Económicas	10.656	11.972	12.797	14.085	14.973	14.403	13.576	12.013	11.880	11.604	10.944
Servicios Sociales y Promoción Social	1.378	1.650	1.833	2.288	2.509	2.737	2.513	2.119	2.845	1.810	1.944
Fomento del empleo	6.238	6.527	7.287	7.684	7.584	7.751	7.329	5.765	3.772	4.074	4.746
Desempleo	12.688	13.578	14.471	15.777	19.616	30.975	30.474	28.805	26.994	29.728	25.300
Acceso a la Vivienda y Fomento de la Edificación	878	1.079	1.248	1.378	1.616	1.498	1.200	820	766	800	587
Gestión y Administración de la Seguridad Social	7.984	9.200	10.453	11.233	12.920	6.362	7.771	2.901	4.436	4.377	5.344
Sanidad	3.648	3.961	4.200	4.434	4.623	4.635	4.264	3.976	3.856	3.840	3.864
Educación	1.620	1.935	2.485	2.933	2.988	3.092	2.843	2.220	1.945	2.175	2.273
Cultura	936	1.028	1.128	1.220	1.284	1.199	1.104	942	722	718	749
Agricultura, Pesca y Alimentación	8.297	8.479	8.536	8.849	8.861	8.959	8.575	8.455	7.662	7.721	8.580
Industria y Energía	1.765	1.891	2.117	2.324	2.875	3.229	2.801	1.897	4.575	5.778	6.028
Comercio, Turismo y P.Y.M.E.S.	1.198	1.655	1.169	1.196	1.627	1.511	1.433	1.110	890	936	963
Subvenciones al transporte	1.309	1.580	1.685	2.266	1.939	1.590	1.619	1.617	1.180	1.615	1.340
Infraestructuras	11.420	12.933	14.237	14.690	13.177	14.325	8.859	6.901	5.966	5.454	6.150
Investigación civil	3.688	4.869	6.541	7.677	8.203	8.088	7.576	5.629	5.562	5.633	5.668
Investigación militar	1.330	1.680	1.582	1.660	1.459	1.183	1.009	758	363	507	727
Otras actuaciones de carácter económico	804	710	644	877	832	849	808	710	901	1.160	927
Alta Dirección	588	643	715	769	764	818	654	633	596	594	613
Servicios de carácter general	6.712	7.571	8.553	9.029	9.021	9.314	8.014	6.992	29.844	29.906	28.417
Administración Financiera y Tributaria	1.425	1.479	1.558	1.627	21.597	1.500	1.409	5.238	5.502	9.705	1.878
Transferencias a otras Administraciones Públicas	50.891	56.146	60.993	66.274	66.415	73.599	42.811	49.686	48.317	45.989	47.166
Deuda Pública	19.272	17.422	15.925	16.609	17.400	23.200	27.400	28.848	38.590	36.590	35.490
<b>CAPÍTULOS 1 a 8</b>	<b>249.636</b>	<b>269.831</b>	<b>291.191</b>	<b>314.522</b>	<b>350.213</b>	<b>350.696</b>	<b>315.992</b>	<b>311.777</b>	<b>345.446</b>	<b>354.626</b>	<b>347.843</b>

Fonte: Elaboração própria, com base em Espanha (2015).

**APÊNDICE C – Presupuestos Generales del Estado Consolidados: estatística descritiva das políticas de gasto (2005-2015) - Em %**

Políticas	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	soma	mediana	média	desvio-padrão	máximo	mínimo
Pensiones	31,73%	31,38%	31,41%	31,16%	30,30%	30,88%	35,51%	37,15%	35,19%	35,95%	37,85%	368,51%	31,73%	33,50%	2,82%	37,85%	30,30%
Transferencias a otras Administraciones Públicas	20,39%	20,81%	20,95%	21,07%	18,96%	20,99%	13,55%	15,94%	13,99%	12,97%	13,56%	193,16%	18,96%	17,56%	3,53%	21,07%	12,97%
Deuda Pública	7,72%	6,46%	5,47%	5,28%	4,97%	6,62%	8,67%	9,25%	11,17%	10,32%	10,20%	86,13%	7,72%	7,83%	2,22%	11,17%	4,97%
Desempleo	5,08%	5,03%	4,97%	5,02%	5,60%	8,83%	9,64%	9,24%	7,81%	8,38%	7,27%	76,89%	7,27%	6,99%	1,89%	9,64%	4,97%
Otras Prestaciones Económicas	4,27%	4,44%	4,39%	4,48%	4,28%	4,11%	4,30%	3,85%	3,44%	3,27%	3,15%	43,97%	4,27%	4,00%	0,49%	4,48%	3,15%
Infraestructuras	4,57%	4,79%	4,89%	4,67%	3,76%	4,08%	2,80%	2,21%	1,73%	1,54%	1,77%	36,82%	3,76%	3,35%	1,36%	4,89%	1,54%
Servicios de carácter general	2,69%	2,81%	2,94%	2,87%	2,58%	2,66%	2,54%	2,24%	8,64%	8,43%	8,17%	46,56%	2,81%	4,23%	2,69%	8,64%	2,24%
Agricultura, Pesca y Alimentación	3,32%	3,14%	2,93%	2,81%	2,53%	2,55%	2,71%	2,71%	2,22%	2,18%	2,47%	29,58%	2,71%	2,69%	0,36%	3,32%	2,18%
Seguridad ciudadana e Instituciones penitenc.	2,60%	2,69%	2,79%	2,69%	2,47%	2,53%	2,66%	2,68%	2,29%	2,22%	2,25%	27,88%	2,60%	2,53%	0,20%	2,79%	2,22%
Gestión y Administración de la Seguridad Social	3,20%	3,41%	3,59%	3,57%	3,69%	1,81%	2,46%	0,93%	1,28%	1,23%	1,54%	26,72%	2,46%	2,43%	1,09%	3,69%	0,93%
Fomento del empleo	2,50%	2,42%	2,50%	2,44%	2,17%	2,21%	2,32%	1,85%	1,09%	1,15%	1,36%	22,01%	2,21%	2,00%	0,55%	2,50%	1,09%
Defensa	2,71%	2,64%	2,64%	2,59%	2,24%	2,10%	2,17%	2,01%	1,67%	1,59%	1,64%	24,02%	2,17%	2,18%	0,42%	2,71%	1,59%
Investigación civil	1,48%	1,80%	2,25%	2,44%	2,34%	2,31%	2,40%	1,81%	1,61%	1,59%	1,63%	21,65%	1,81%	1,97%	0,38%	2,44%	1,48%
Sanidad	1,46%	1,47%	1,44%	1,41%	1,32%	1,32%	1,35%	1,28%	1,12%	1,08%	1,11%	14,36%	1,32%	1,31%	0,14%	1,47%	1,08%
Industria y Energía	0,71%	0,70%	0,73%	0,74%	0,82%	0,92%	0,89%	0,61%	1,32%	1,63%	1,73%	10,80%	0,82%	0,98%	0,39%	1,73%	0,61%
Educación	0,65%	0,72%	0,85%	0,93%	0,85%	0,88%	0,90%	0,71%	0,56%	0,61%	0,65%	8,33%	0,72%	0,76%	0,13%	0,93%	0,56%
Servicios Sociales y Promoción Social	0,55%	0,61%	0,63%	0,73%	0,72%	0,78%	0,80%	0,68%	0,82%	0,51%	0,56%	7,39%	0,68%	0,67%	0,11%	0,82%	0,51%
Administración Financiera y Tributaria	0,57%	0,55%	0,54%	0,52%	6,17%	0,43%	0,45%	1,68%	1,59%	2,74%	0,54%	15,76%	0,55%	1,43%	1,74%	6,17%	0,43%
Política Exterior	0,50%	0,53%	0,79%	1,10%	1,05%	1,01%	0,87%	0,54%	0,43%	0,39%	0,41%	7,63%	0,54%	0,69%	0,28%	1,10%	0,39%
Subvenciones al transporte	0,52%	0,59%	0,58%	0,72%	0,55%	0,45%	0,51%	0,52%	0,34%	0,46%	0,39%	5,63%	0,52%	0,51%	0,10%	0,72%	0,34%
Justicia	0,47%	0,49%	0,50%	0,50%	0,47%	0,52%	0,54%	0,52%	0,45%	0,42%	0,43%	5,32%	0,49%	0,48%	0,04%	0,54%	0,42%
Comercio, Turismo y P.Y.M.E.S.	0,48%	0,61%	0,40%	0,38%	0,46%	0,43%	0,45%	0,36%	0,26%	0,26%	0,28%	4,38%	0,40%	0,40%	0,11%	0,61%	0,26%
Acceso a la Vivienda y Fomento de la Edificación	0,35%	0,40%	0,43%	0,44%	0,46%	0,43%	0,38%	0,26%	0,22%	0,23%	0,17%	3,77%	0,38%	0,34%	0,10%	0,46%	0,17%
Cultura	0,38%	0,38%	0,39%	0,39%	0,37%	0,34%	0,35%	0,30%	0,21%	0,20%	0,22%	3,52%	0,35%	0,32%	0,08%	0,39%	0,20%
Investigación militar	0,53%	0,62%	0,54%	0,53%	0,42%	0,34%	0,32%	0,24%	0,11%	0,14%	0,21%	4,00%	0,34%	0,36%	0,18%	0,62%	0,11%
Otras actuaciones de carácter económico	0,32%	0,26%	0,22%	0,28%	0,24%	0,24%	0,26%	0,23%	0,26%	0,33%	0,27%	2,90%	0,26%	0,26%	0,03%	0,33%	0,22%
Alta Dirección	0,24%	0,24%	0,25%	0,24%	0,22%	0,23%	0,21%	0,20%	0,17%	0,17%	0,18%	2,34%	0,22%	0,21%	0,03%	0,25%	0,17%
<b>CAPÍTULOS 1 a 8</b>	<b>100,00%</b>	<b>1100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>										

Fonte: elaboração própria, com base no Apêndice B.