

A Economia Política do Processo Orçamentário no Brasil
Ciclo de Seminários - 1º semestre de 2014
Atividade Programada do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Paroquialismo e Decisões Parlamentares no Orçamento: Um Estudo de Caso

Fernando Bittencourt, Senado Federal

Artigo de referência para o seminário apresentado em 25 de abril de 2014 na
Universidade de São Paulo.



ANFIP - Associação Nacional dos Auditores Fiscais da
Receita Federal do Brasil

&

Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social



Dezembro/2011

Copyright @ 2011 - Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP) e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social

Também disponível em: www.anfip.org.br

Tiragem desta edição: 3.000 exemplares

Impresso no Brasil / Printed in Brazil

Revisão ortográfica: Luciana Barreto Machado Rezende

Editoração eletrônica: Antonio Rubens

Organizadores:

Flávio Tonelli Vaz

Floriano José Martins

Coordenadores:

Jeziel Tadeu Fior

Vanderley José Maçaneiro

Nenhuma parte desta obra deverá ser produzida ou divulgada sem que seja citada a fonte

Ficha catalográfica

Bibliotecária: Cristine Coutinho Marcial – CRB-1/1159

Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil

Orçamento e políticas públicas: condicionantes e externalidades / organizado por Flávio Tonelli Vaz e Florianio José Martins - Brasília: Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social, 2011.

278p. : il.

Coordenado por: Jeziel Tadeu Fior e Vanderley José Maçaneiro

ISBN: 978-85-62102080

1. Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil 2. Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social 3. Orçamento 4. Políticas Públicas - Orçamento I. Flávio Tonelli Vaz - Organizador II. Florianio José Martins - Organizador III. Jeziel Tadeu Fior - Coordenador IV. Vanderley José Maçaneiro - Coordenador

CDU 336.14

SUMÁRIO

| | |
|--------------------|---|
| Apresentação | 5 |
| Introdução | 7 |

ARTIGO 1

| | |
|---|----|
| O impacto de decisões orçamentárias na conformação de eventos sociais: um programa de pesquisas a partir da investigação de bases de dados do orçamento | 13 |
| <i>Rita de Cássia L. F. Santos</i> | |

ARTIGO 2

| | |
|---|----|
| Orçamento e distribuição do gasto público total e social: resultados e agenda de desafios para o processo do desenvolvimento brasileiro | 31 |
| <i>Milko Matijascic</i> | |

ARTIGO 3

| | |
|--|----|
| O financiamento da estabilidade macroeconômica e da expansão das políticas sociais no Brasil | 57 |
| <i>José Luiz Pagnussat</i> | |

ARTIGO 4

| | |
|--|----|
| Meta de superávit primário: implicações para a Receita Pública no atual arcabouço institucional brasileiro | 73 |
| <i>Alexandre Manoel Angelo da Silva</i> | |

ARTIGO 5

| | |
|---|----|
| Planejamento e desenvolvimento: produtividade dos programas federais..... | 89 |
| <i>Ricardo Alberto Volpe</i> | |

ARTIGO 6

| | |
|--|-----|
| Funcionalidade do sistema de planejamento e orçamento - ajustes para maior transparência e controle social | 117 |
| <i>Eugenio Greggianin</i> | |

ARTIGO 7

Investimentos em infraestrutura - roteiro preliminar para estudos baseados no orçamento 139

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt

ARTIGO 8

Previdência Social, mais do que uma questão fiscal 165

Wagner Primo

ARTIGO 9

O SUS e seus impactos sobre a construção dos direitos sociais 181

Amélia Cohn e Rosa Maria Ferreiro Pinto

ARTIGO 10

Orçamento da assistência social entre benefícios e serviços 199

Evilasio da Silva Salvador

ARTIGO 11

A elaboração e a execução de políticas sociais no combate às desigualdades sociais 223

Francisco Sadeck

ARTIGO 12

A governança tripartite e as políticas de emprego no âmbito do Programa Seguro-Desemprego no Brasil 253

Danilo Nolasco Cortes Marinbo, Moisés Villamil Balestro e Remi Castioni

INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA - ROTEIRO PRELIMINAR PARA ESTUDOS BASEADOS NO ORÇAMENTO

*Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt*¹

1 – INTRODUÇÃO

Este estudo tem por objetivo apresentar alguns dos elementos conceituais e metodológicos envolvidos nos levantamentos quantitativos sobre o investimento público federal em infraestrutura econômica no Brasil, além de explorar as primeiras observações que uma análise dessa natureza permite formular para a última década (2001-2010).

Inicialmente, apresentamos algumas orientações iniciais de caráter conceitual e metodológico para o trabalho com o tema orçamentário. A seção posterior expõe as primeiras conclusões macroeconômicas que podem ser esboçadas a partir do conjunto dos números pesquisados. Em seguida, trazemos uma análise individualizada de um setor relevante de investimento (transportes), sempre sob a perspectiva de vincular a observação orçamentária com outros elementos da economia real, evidenciando, desse modo, o padrão de interação entre o gasto público e o conjunto da economia.

2 – METODOLOGIA, CONCEITOS E FONTES DE DADOS

Em nosso estudo, interessa-nos a “infraestrutura econômica”, que,

¹ Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt é Economista e consultor de Orçamento do Senado Federal.

sob esse título, no entanto, pode abranger muita coisa. Neste caso, não existe definição correta a priori, cabendo-nos escolher, com alguma liberdade, o objeto de nossa atenção. Para nossas finalidades, optamos por incluir nesta categoria a oferta de energia, comunicações e transporte², bem como serviços não financeiros especificamente direcionados ao apoio público à indústria³.

Para analisar despesas sob o ponto de vista da finalidade da ação de política pública, o primeiro critério disponível é a Função, primeiro elemento da classificação da despesa orçamentária padronizada a nível nacional⁴. Assim, tratamos das despesas classificadas sob as funções “22 – Indústria”, “24 – Comunicações”, “25 – Energia” e “26 – Transporte”. A consulta abrange as três esferas orçamentárias: o orçamento fiscal, o da seguridade social e o de investimento das empresas controladas pela União⁵, já que é o montante absoluto dos três orçamentos que permite mapear corretamente a totalidade da ação governamental direta.

O conceito orçamentário de investimento aproxima-se, embora não corresponda completamente, aos conceitos homônimos da teoria econômica⁶, da contabilidade⁷ e da linguagem corrente. Nos campos fiscal e da seguridade, “investimento” significa:

planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro”⁸.

² Excluídos os transportes urbanos e metropolitanos de passageiros, bem como a infraestrutura urbana de transportes locais.

³ A segmentação escolhida coincide em grandes linhas com a utilização do conceito em IPEA, 2010 (p. 15).

⁴ Brasil, 1999.

⁵ Constituição Federal, (art. 165, § 5o).

⁶ O conceito econômico pode referir-se à Formação Bruta de Capital Fixo (Rossetti, 1986, p. 234; Paulani & Braga, 2006, p. 30), ou à noção mais geral de tudo aquilo que possa aumentar a capacidade de produção da economia, o que abrange mais do que os bens físicos (Castro & Lessa, 2005, pp. 23-24; Keynes, 1985, p. 62; a pp. 53-53)

⁷ *Iudícibus*; Martins; Gelbcke, 2000, p. 83 e 130.

⁸ Brasil, 1964 (art. 12, 4o).

Já o conceito de investimento no contexto do orçamento de investimentos das estatais, no âmbito federal, tem sido definido pelas sucessivas leis de diretrizes orçamentárias, como “despesas com [...] aquisição de bens classificáveis no ativo imobilizado, excetuados os que envolvam arrendamento mercantil para uso próprio da empresa ou destinados a terceiros”⁹. Em todas as esferas, portanto, é considerado “investimento” a construção ou aquisição de bens físicos (edificações, máquinas e equipamentos) destinada às respectivas finalidades de governo (plataformas, oleodutos, estações de telecomunicações, rodovias, prédios públicos).

O investimento que nos concerne é o federal: apenas as despesas feitas pela União e pelas empresas por ela controladas. Qualquer apreciação do impacto da despesa deve levar em conta uma distribuição de competências que, no federalismo brasileiro, é extremamente complexa, com múltiplos níveis de responsabilidade pela execução descentralizada de políticas e o correspondente fluxo de transferências intergovernamentais¹⁰. Dessa forma, é preciso ter claro que os valores refletidos nos orçamentos dizem muito a respeito das decisões e escolhas feitas por um determinado governante ou esfera institucional¹¹, mas não necessariamente proporcionam conclusões definitivas sobre o impacto final no desenvolvimento econômico, pois outros fatores (e até mesmo outros atores) têm, por vezes, influência igual ou superior.

Outro fator fundamental a observar em qualquer análise é a extraordinária variação observada ao longo do tempo na participação federal (e de todo o setor público) em cada segmento da infraestrutura: até o início da década de 1990 pertenciam ao governo federal a quase totalidade das empresas de telecomunicações do país, assim como um grande conjunto de empresas na área de mineração, siderurgia e petroquímica, além do virtual monopólio na área de transporte ferroviário. Ao longo dos vinte

9 *Lei de diretrizes orçamentárias da União para 2011, Brasil, 2010 (art. 54, 1o), que representa a definição legal mais recente. Deve a definição acima transcrita foi, por longo tempo, a totalidade do orçamento de investimento. A partir do orçamento de 2008, porém, passou-se a incluir também: “benefícios realizados em bens da União por empresas estatais”, e a partir de 2011 “benefícios necessários à infraestrutura de serviços públicos concedidos pela União”.*

10 *Mendes et alii, 2006, pp. 176 et seqs.; Arvate & Biderman, 2004, pp. 439-448.*

11 “[...] analisaremos os gastos com investimento, grupo em que as propriedades políticas de cada poder se expressam de forma mais plena.” (Figueiredo & Limongi, 2008, p. 80)

anos, que se iniciam em 1990, toda essa estrutura foi gradualmente sendo desmontada por meio de um intenso programa de privatizações que transformou radicalmente o perfil de intervenção do Estado nacional (e do governo federal) na economia¹². Por conseguinte, qualquer interpretação de séries temporais mais longas não pode deixar de levar em conta a modificação fundamental do papel do setor público federal na infraestrutura (e em escala semelhante das outras esferas de governo) no período.

Portanto, qualquer conclusão interpretativa a partir da despesa tem limites claros: se tomada no conjunto dos setores de infraestrutura, apenas alcançará precisão quanto aos efeitos macroeconômicos de curto prazo. Já o efeito sobre a capacidade produtiva dependerá da distribuição dessa despesa entre setores específicos¹³.

Nosso horizonte temporal é 2001-2010, abrangendo a década mais recente: as tendências que se puderem identificar serão, em princípio, aquelas que estarão impactando a economia brasileira no momento atual. Além disso, reduz-se na medida do possível a inconsistência intertemporal mencionada no parágrafo anterior, uma vez que o país ingressou na década com o essencial dos processos privatizadores concluído.

Quanto às fontes de dados, as informações mais antigas de execução orçamentária (relativas aos anos 1995 a 2001), bem como as mais recentes, podem ser baixadas no portal da Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional¹⁴. A página da Secretaria do Tesouro Nacional¹⁵ disponibiliza também as séries históricas mais longas e sistematizadas, com detalhamento bastante menor. A fonte principal de dados para nossa pesquisa, no entanto, é o sistema SIGA Brasil: trata-se de uma ferramenta que

12 Para uma visão histórica geral do processo privatizador em suas diferentes etapas, cf. Giambiagi & Alem, 2001, pp. 370-397, e Anuatti *neto*, 2003. Para detalhamento do movimento original no setor ferroviário, cf. Marques, 1996.

13 Assim, nos últimos anos da década de 2000, um aumento significativo na despesa em comunicações postais ou transporte aéreo terá um impacto quase integral na capacidade produtiva do respectivo setor. Uma ampliação no segmento de energia elétrica terá um efeito proporcionalmente menor, em função da presença federal no setor específico.

14 Os dados no portal da Comissão exigem ao usuário a disponibilidade de MS Access ou compatível. O acesso principal aos dados do portal é <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/loa2011>>.

15 Acesso em <http://www.stn.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/relatorios_demonstrativos.asp>.

possibilita o acesso público, de forma amigável e direta, a todos os dados de elaboração dos três orçamentos, e ainda da execução dos orçamentos fiscal e da seguridade social, a partir de 2001¹⁶. Os dados da execução do orçamento de investimento, que não se encontram ainda automatizados¹⁷, são extraídos da única forma de acesso público atual, os relatórios bimestrais publicados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão¹⁸. Na agregação dos orçamentos fiscal/seguridade e de investimentos, alguns procedimentos simplificadores são inevitáveis. A divulgação do orçamento de investimentos é feita por Funções e por Subfunções¹⁹, isoladamente, mas não conjuntamente por Funções e Subfunções. Dessa forma, os dados por Subfunções somente puderam ser agregados nas Subfunções “típicas” dessas funções (ex: “Transporte Rodoviário”, “Petróleo”, etc.)²⁰.

Quanto às normas legais e regulamentares que dão o sentido da utilização dos dados, a melhor compilação se encontra nos Manuais Técnicos de Orçamento atualizados para cada ano pelo mesmo Ministério²¹. Para os dados não orçamentários (macroeconômicos ou setoriais) empregados no estudo, utilizamos ainda a base de dados do sistema Ipeadata²², que reúne num mesmo ambiente grande variedade de séries estatísticas de fontes diversas e acesso facilitado.

Todas as informações relativas à despesa executada no orçamento fiscal e da seguridade utilizam os valores “Liquidados” da despesa, ou seja,

16 Acesso principal ao portal: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil>. Nesta página, qualquer usuário pode clicar no ícone “Acesso livre”, que concederá o acesso integral a todas as bases de dados sem a necessidade de qualquer credenciamento ou senha.

17 A execução do orçamento das estatais encontra-se em implantação no sistema SIGA Brasil na data da elaboração deste trabalho.

18 Acesso direto em <<http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=310&sub=295&sec=4>>.

19 A Subfunção representa uma partição das despesas por área de governo, detalhando mais a natureza final do gasto. Pode, nessa condição, estar associada a Funções distintas daquelas a que se vinculam tipicamente (Brasil, 1999, art. 1o, §§ 3o e 4o).

20 Mais especificamente, foram agregadas apenas as subfunções 305 - VIGILANCIA EPIDEMIOLOGICA, 662 - PRODUCAO INDUSTRIAL, 663 - MINERACAO, 721 - COMUNICACOES POSTAIS, 722 - TELECOMUNICACOES, 751 - CONSERVACAO DE ENERGIA, 752 - ENERGIA ELETRICA, 753 - PETROLEO/COMBUSTIVEIS MINERAIS, 754 - BIOCMBUSTIVEIS, 781 - TRANSPORTE AEREO, 782 - TRANSPORTE RODOVIARIO, 783 - TRANSPORTE FERROVIARIO, 784 - TRANSPORTE HIDROVIARIO e 785 - TRANSPORTES ESPECIAIS.

21 Acesso direto em <<https://www.portalsf.planejamento.gov.br/bib/MTO>>.

22 Acesso direto em <<http://ipeadata.gov.br>>.

os correspondentes a compromissos assumidos com os fornecedores de bens e serviços para os quais já tenha sido formalmente reconhecida a prestação ou fornecimento (independentemente do pagamento)²³. Essa noção equivale, em sentido econômico, à da despesa incorrida em regime de competência da contabilidade privada (que representa, por sua própria natureza, a despesa executada no orçamento de investimento) - o que se está mensurando é o investimento físico contratado e produzido (ainda que eventualmente pendente de pagamento). Os valores foram deflacionados para 2010 por meio da aplicação do IGP-DI.

3 – VISÃO AGREGADA DO INVESTIMENTO

No volume total do investimento na década, por funções, atestamos um grande aumento no valor investido, que saltou de menos de R\$ 30 bilhões para R\$ 97 bilhões.

TABELA 1
Investimento federal em infraestrutura, por funções

Em milhões de R\$ de 2010

| Funções | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| INDUSTRIA | 308 | 116 | 114 | 201 | 148 | 127 | 300 | 170 | 931 | 2.092 |
| COMUNICACOES | 1.026 | 1.199 | 643 | 392 | 414 | 330 | 442 | 239 | 287 | 294 |
| ENERGIA | 21.052 | 28.293 | 29.009 | 30.178 | 33.297 | 38.570 | 45.214 | 54.392 | 71.360 | 78.308 |
| TRANSPORTE | 7.138 | 5.584 | 2.306 | 3.043 | 7.123 | 7.163 | 12.437 | 10.451 | 13.268 | 16.508 |
| Total: | 29.524 | 35.191 | 32.072 | 33.815 | 40.982 | 46.190 | 58.393 | 65.252 | 85.846 | 97.203 |

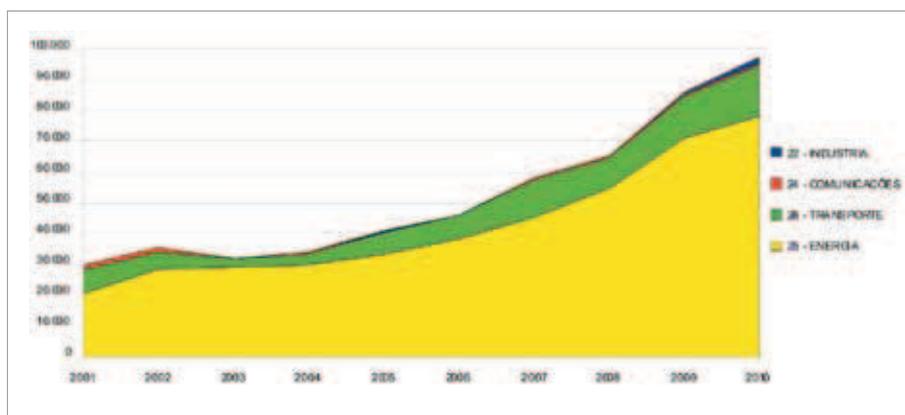
Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos
Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil e Portarias DEST - Deflator: IGP/DI.

Porém, esse aumento está pesadamente concentrado na função Energia, que apresenta um crescimento praticamente uniforme ao longo do tempo, situação demonstrada no gráfico 1.

²³ Lei no 4.320, de 1964 (Brasil, 1964), art. 63.

GRÁFICO 1
Investimento federal total em infraestrutura, por funções

Em milhões de R\$ de 2010



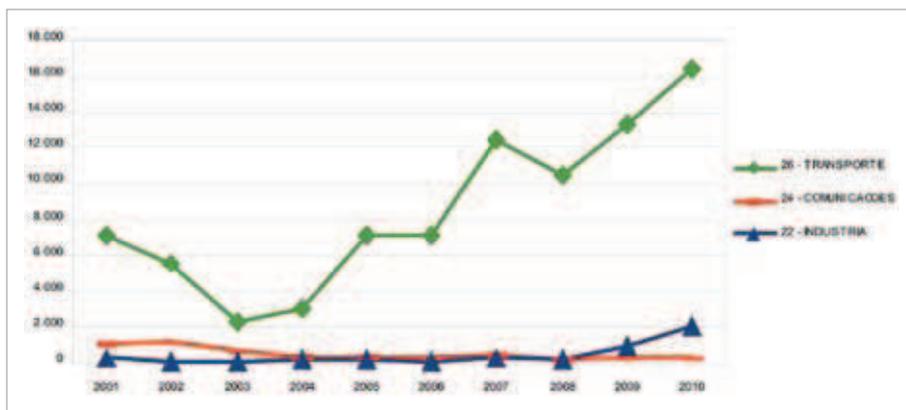
Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos
Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil e Portarias DEST - Deflator: IGP/DI.

As demais funções comportam tendências diferentes, nenhuma delas uniformemente ascendente. O Gráfico 2, que não inclui a função Energia, indica que o segmento de transportes apresentou volatilidade forte até 2005, e um crescimento sustentado a partir de então; já comunicações e indústria apresentam movimentos menores de queda e ascensão, embora seus valores sejam pequenos em relação às demais funções.

Não basta, porém, avaliar valores absolutos: o impacto da disponibilidade de infraestrutura dependerá das proporções entre os respectivos componentes e o conjunto da economia. Assim, um crescimento da economia em ritmo muito maior pode ensejar gargalos mesmo com um investimento crescente. O gráfico 3 demonstra o crescimento relativo (em relação ao montante de 2001, que equivale ao valor 100) do investimento, tanto em valores absolutos como em proporção ao PIB. Percebe-se, então, que ocorreu aumento do investimento em proporção ao PIB, embora em ritmo menor do que o aumento em valores absolutos. Isto significa que o total de investimento cresceu em relação à economia, mas esta expandiu ainda mais. O esforço de construção de infraestrutura aumentou, inclusive, proporcionalmente – tarefa esta, porém, que se tornou menos onerosa por um crescimento econômico ainda maior.

GRÁFICO 2
Investimento federal em infraestrutura, exceto função energia

Em milhões de R\$ de 2010

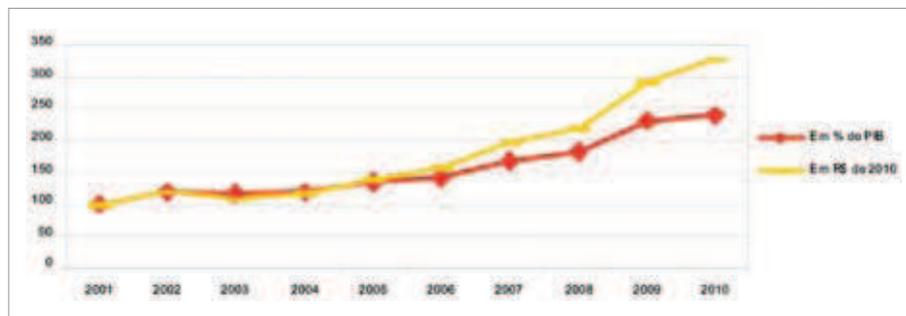


Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos

Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil e Portarias DEST - Deflator: IGP/DI.

GRÁFICO 3
Investimento federal em infraestrutura – evolução em proporção do PIB

Números-índice (2001 = 100)



Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos

Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil e Portarias DEST - Deflator: IGP/DI.

Tudo isso aponta para uma recuperação global do volume de investimento, ainda que a reboque do crescimento da economia, o que representa, em princípio, o potencial de influenciar favoravelmente na produtividade total de fatores da economia brasileira²⁴. É claro que falamos de uma primeira aproximação, em valores agregados, entre investimento

24 Mussolini & Teles, 2010, p. 659. No mesmo sentido, IPEA, 2010, pp. 17-18

público e produtividade: mesmo levando-se em conta apenas as questões relativas ao capital fixo, a composição setorial desse investimento pode dar lugar a estrangulamentos pontuais que comprometam a produtividade.

A visão agregada permite, ainda, contemplar outro problema bastante sério. No sistema brasileiro, o procedimento de “Inscrição em Restos a Pagar” registra contabilmente despesas que foram comprometidas em um determinado exercício e que, por diversas razões, nele não foram pagas. Representam uma postergação do efetivo desembolso para exercícios posteriores, uma acumulação de passivos financeiros (dívidas com fornecedores a serem quitadas em exercícios seguintes)²⁵. Em princípio, trataria-se de um registro contábil de casos excepcionais (uma requisição de fornecimento ou serviços já validamente formulada a um contratado, que estivesse sendo atendida na data do encerramento do exercício).

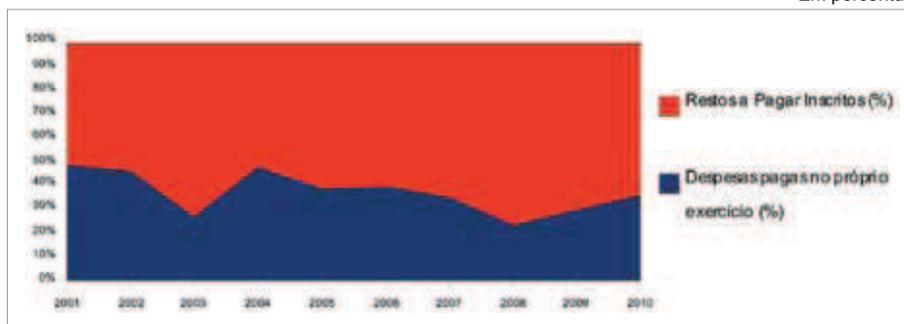
No entanto, a literatura²⁶ tem observado na administração federal um forte desequilíbrio representado pelo acúmulo, ano após ano, de um estoque crescente de Restos a Pagar contabilizados e não pagos, uma pesada carga de endividamento transferida para o futuro. Na infraestrutura, tal desequilíbrio é gritante. O gráfico 4 mostra que a proporção dos gastos comprometidos em um exercício, paga dentro do mesmo exercício, nunca foi maior do que 50 por cento em todo o período, com tendência consistente de queda: a cada ano mais da metade das obras e fornecimentos contratados têm seu pagamento postergado para os anos seguintes, e essa desproporção aumenta. A cada novo exercício, portanto, existem mais dívidas acumuladas, que competem com o orçamento do próprio ano pelos escassos recursos financeiros.

²⁵ Lei 4.320, de 1964, art. 36 (Brasil, 1964). Não se aplica à contabilidade societária, portanto não ocorre no orçamento de investimento.

²⁶ Silva & Cândido Jr., 2007; Gobetti, 2006.

GRÁFICO 4
Investimento federal em infraestrutura – Inscrição em Restos a Pagar

Em percentual



Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.
Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil - Deflator: IGP/Dil.

3 – UM EXEMPLO SETORIAL – O INVESTIMENTO EM TRANSPORTES

Como já expomos, o investimento somente pode ser plenamente compreendido se considerada uma divisão mais fina de sua composição setorial, objetivando tratar cada setor de intervenção em função de sua própria lógica. Apresentamos, nesta seção, a desagregação do investimento por setores de atividade, avançando na associação entre os dados de investimento e os demais indicadores produtivos setoriais no segmento de transportes, como exemplo do raciocínio analítico apropriado para a interpretação do dado orçamentário.

3.1 INVESTIMENTO POR SUBFUNÇÕES

Ao mapear o conjunto de subfunções (desagregação mais fina que representa o ramo produtivo ao qual a despesa é destinada) com maior execução financeira²⁷, observamos, no gráfico a seguir, que se mantém a predominância absoluta do investimento em Energia, e dentro desse subgrupo o segmento de Petróleo e Combustíveis Minerais (que inclui o gás natural). Os investimentos nesse subgrupo apresentam trajetória consistentemente crescente, multiplicando-se durante a década em praticamente

²⁷ As subfunções exibidas no gráfico totalizam 99,3% da despesa total levantada.

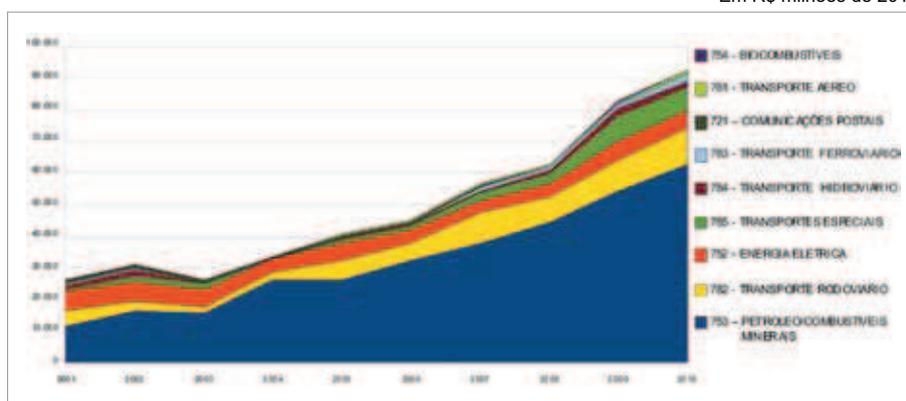
cinco vezes. Também a ele está associado a subfunção de “Transportes especiais”, que abrange o transporte dutoviário (oleodutos e gasodutos), diretamente associada à movimentação de petróleo e gás natural, que também se intensificaram proporcionalmente nos últimos anos.

Portanto, a dinâmica do investimento apresenta um caráter marcan-temente setorial e dependente deste mercado específico de um recurso natural não-renovável. Isto coloca uma série de problemas específicos de política fiscal e de administração financeira do investimento, de forma a transformar a exploração em oportunidade econômica e evitar as profundas distorções que podem dar margem à chamada “maldição dos recursos” (“resource curse”), um conjunto de efeitos macroeconômicos e institucionais negativos causados por um grande aumento da despesa fiscal baseada nestes recursos naturais não-renováveis – o que pode converter a abundância dos recursos naturais em estagnação, desperdício, corrupção e instabilidade política²⁸.

GRÁFICO 5

Investimento federal em infraestrutura Subfunções com maior valor total no período

Em R\$ milhões de 2010



Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos

Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil e Portarias DEST - Deflator: IGP/DI

O gráfico contém as subfunções de maior valor da despesa, que totalizam 99,3% da despesa total examinada.

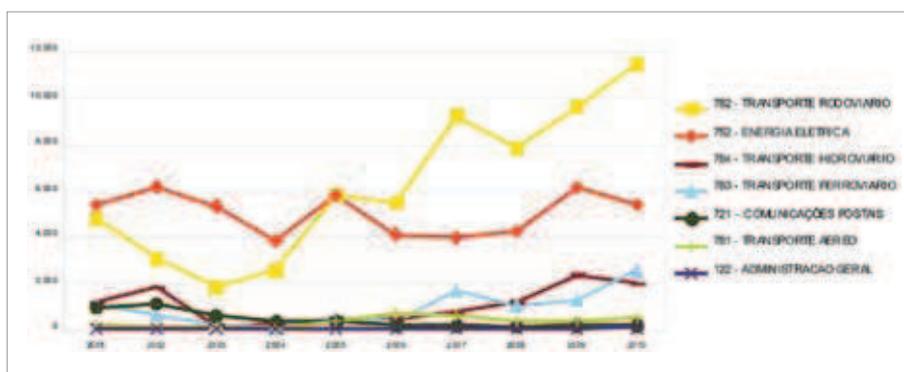
O peso do setor petróleo dificulta a visibilidade da trajetória das

²⁸ Para uma abordagem conceitual e metodológica das finanças públicas em relação à “resource curse”, cf. Dabán & Héris, 2010, e Villafuerte & Lopez-Murphy, 2010. Para uma discussão do caso brasileiro, cf. IPEA, 2010, pp. 139 et. seqs.

demais subfunções. Para uma avaliação mais clara das mesmas, o gráfico seguinte traz a evolução isolada de cada uma das principais subfunções, excluídas aquelas ligadas ao segmento de petróleo e gás²⁹.

GRÁFICO 6
Investimento federal em infraestrutura
Subfunções com maior valor total no período (exceto setor petróleo e biocombustíveis)

Em R\$ milhões de 2010



Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos

Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil e Portarias DEST - Deflator: IGP/DI.

O gráfico contém as subfunções de maior valor da despesa, que totalizam 99,3% da despesa total examinada.

O quadro aqui, como já se intuía na análise por funções, é variado, mostrando uma significativa volatilidade nos investimentos. Transporte rodoviário assume a dianteira em 2005, superando o valor do investimento em energia elétrica. A partir de 2007, o investimento ferroviário ganha impulso com valores muito maiores do que nos períodos anteriores. O que se pode ver, então, é que essas subfunções estão sujeitas a vicissitudes de várias ordens, embora o crescimento do investimento no último período (2007/2010) seja inegável sob qualquer perspectiva. Também se nota que flutuam, em grande medida, juntas, sugerindo que os impactos conjunturais da política fiscal nos afetam de forma semelhante.

Em síntese, a abertura por subfunções permite entrever que a forte ampliação do investimento total é de alguma forma verificada em todos os setores, mas é fundamentalmente devida ao movimento de um mer-

29 Ou seja, excluindo as subfunções 753 – PETRÓLEO E COMBUSTÍVEIS MINERAIS, 785 – TRANSPORTES ESPECIAIS. E 754 – BIOCOMBUSTÍVEIS.

cado específico, o de petróleo e gás. Os demais segmentos apontam para uma certa instabilidade nos investimentos, flutuando juntas em torno da conjuntura fiscal, ainda que com um nítido sentido de expansão nos três últimos anos do decênio.

3.2 INVESTIMENTO SETORIAL – TRANSPORTE RODOVIÁRIO

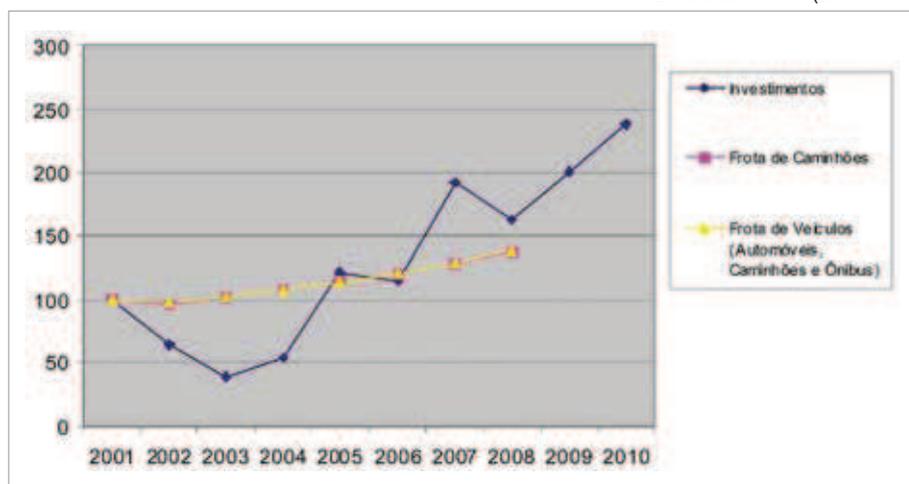
O investimento rodoviário federal consiste basicamente da construção e manutenção da malha rodoviária federal – a qual, por conectar por terra as diferentes regiões do país, assume, em dimensão nacional, um papel fundamental na circulação de mercadorias e passageiros. Tal segmento padeceu de uma certa instabilidade no início do período, seguida de uma forte evolução no final da década.

O gráfico abaixo disposto ilustra a evolução do investimento frente à variação do estoque de veículos no país (estoque total e especificamente de caminhões). O aumento da frota até 2008 é relativamente estável, e de montante considerável (algo em torno de oito a nove por cento anuais). Já o investimento está longe de crescer nesta proporção: houve decréscimo relativo até 2005, e somente a partir de então um processo de acréscimo mais sustentado. Essa dificuldade de sustentação do investimento – frente a uma frota usuária em crescimento constante – indica a possibilidade de acúmulo de gargalos nesse modal de transporte.

No âmbito do transporte rodoviário, é ainda possível fazer uma primeira comparação, em termos físicos (quilômetros de rodovia produzida a uma configuração padrão) ao volume investido – ainda que evidentemente essa primeira aproximação seja grosseira, uma vez que cada trecho rodoviário tem suas especificidades físicas e de custo.

GRÁFICO 7
Investimento federal em rodovias
Comparação com aumento da frota

Em número-índice (2001 = 100)



Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos

Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil e Portarias DEST (dados orçamentários - Deflator: IGP/DI) e das tabelas IPEADATA (<http://ipeadata.gov.br>). Os dados de frota também estão disponíveis em ANNT, 2009.

OBS: os dados de frota relativos a 2001 não estão disponíveis; utilizamos como aproximação aqueles relativos a 2000. Não estão disponíveis dados de frota posteriores a 2008.

A evolução em número-índice utiliza os dados em R\$ de 2010, sendo portanto estimativa do valor real dos investimentos realizados.

A Tabela 2 mostra que o investimento dos exercícios 2004 a 2008 se encontra relacionado ao custo padrão informado pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT³⁰ para a construção e para a manutenção de um quilômetro de rodovia (indicando quantos quilômetros, a este custo-base, se poderia construir ou manter com os valores investidos). Também se compara esse valor estimado com a extensão da malha rodoviária em 2008, para se obter uma ideia da proporção entre o investimento e o estoque de capital existente.

30 Brasil, 2007. Estes valores referenciais de custo são, ainda, subestimados, pois consideram apenas uma composição-padrão de obra física mínima, desconsiderando eventuais acréscimos físicos em função das particularidades do local e qualquer outra despesa relativa a desapropriações, demolições de obstáculos e remanejamento de interferências urbanas.

TABELA 2
Investimento em transporte rodoviário – em km equivalentes

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|------------------------|---|--------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | Em R\$ milhões de 2010 | | | | | | | |
| Investimento | 4.804 | 3.085 | 1.868 | 2.565 | 5.809 | 5.494 | 9.216 | 7.812 |
| | Em km de rodovia | | | | | | | |
| Em km ampliado | 2.540 | 1.631 | 988 | 1.356 | 3.071 | 2.905 | 4.872 | 4.130 |
| Em km mantido | 22.353 | 14.355 | 8.690 | 11.932 | 27.026 | 25.560 | 42.877 | 36.344 |
| | Em % sobre o total de km de rodovias federais em 2008 | | | | | | | |
| Em % da malha ampliada | 4,10 | 2,63 | 1,59 | 2,19 | 4,96 | 4,69 | 7,87 | 6,67 |
| Em % da malha mantida | 36,10 | 23,18 | 14,03 | 19,27 | 43,65 | 41,28 | 69,25 | 58,70 |

Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos

Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil e Portarias DEST (dados orçamentários - Deflator: IGP/DI). Dados físicos: (ANTT), 2009 e (Brasil, 2007).

OBS: Não estão disponíveis dados de quilometragem total da malha federal posteriores a 2008.

Dados unitários para composição da tabela são: Extensão da malha federal (2008) - 61.920 km; Custo referencial por km para construção - 1.891.452 (em R\$ de 2010); Custo por km para manutenção - R214.938 (em R\$ de 2010).

No início do período (2004), a União investiu um valor capaz de ampliar no máximo em 4,10 % a malha, caindo para o valor mais baixo de 1,59 % em 2003 e recuperando-se fortemente para 7,78 %, em 2007, e 6,67 %, em 2008. Isto reforça, no conjunto, a ideia de um possível estrangulamento: diante de um crescimento econômico considerável, tal porcentagem de extensão (na qual seriam incluídas eventuais duplicações) representa muito pouco da ampliação necessária à expansão produtiva – o que fica mais claro se tomarmos a porcentagem da malha que poderia receber manutenção (se todos os recursos fossem destinados a isso), que oscila de um mínimo de 14,03 % em 2003 a um máximo de 69,25 % em 2007.

Assim, e não obstante o expressivo aumento verificado consistentemente a partir de 2006, o exame do investimento rodoviário federal frente ao próprio parque físico existente e à demanda expressa pela quantidade de veículos de transporte suscita forte preocupação quanto à sua insuficiência, o que impacta diretamente a produtividade total de uma economia tão dependente do modal rodoviário como a brasileira³¹.

31 No mesmo sentido, a partir de um levantamento analítico das demandas de projetos de investimento rodoviário, cf. IPEA, 2010, p. 408-412.

3.3 INVESTIMENTO SETORIAL – TRANSPORTE FERROVIÁRIO

Após a privatização ocorrida na segunda metade dos anos 1990, a participação federal na exploração do setor ferroviário manteve-se praticamente residual, com apenas um trecho parcial da Ferrovia Norte-Sul³². Apenas a partir de 2005 verifica-se um movimento ascendente nessa participação, por meio da continuidade da construção dessa Ferrovia (além do início do projeto e obras preliminares de outros ramais concedidos à empresa federal VALEC - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., como a Ferrovia de Integração Oeste-Leste na Bahia). O Gráfico 8 demonstra o investimento federal, segregando os valores da VALEC daqueles associados aos demais órgãos. Esse quadro também evidencia a localização do investimento: as despesas da VALEC são aquelas de sua concessão direta como empresa federal (como já apontamos a Ferrovia Norte-Sul e, em valores muito pequenos ao final da década, os estudos e projetos para a Oeste-Leste); as despesas de outras unidades federais³³ são obras em outros pontos do país.

Vê-se um claro ressurgimento do investimento ferroviário, e significativamente concentrado em um eixo básico (a Norte-Sul). No entanto, a constatação mais forte é a de que continuou existindo gasto da União com a malha da antiga RFFSA que, nos anos 90, foi inteiramente transferida ao setor privado. Trata-se de despesa de duvidoso fundamento legal ante os termos da lei de concessões, bem como uma medida de política pública inconsistente com os objetivos que norteiam qualquer política de concessão de ferrovias³⁴.

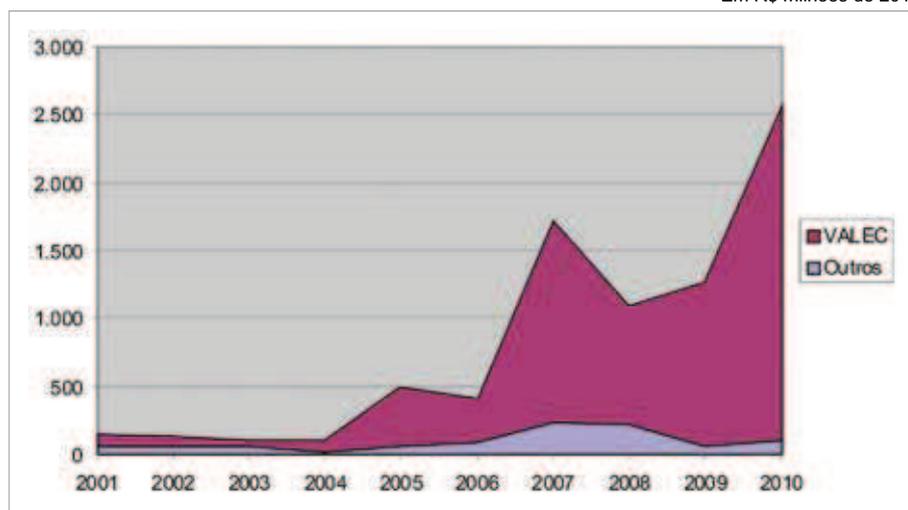
32 Para uma visão da privatização ferroviária, cf. Marques, 1996.

33 Ministério dos Transportes, ANTT e DNIT.

34 Para uma descrição completa deste problema, cf. Bittencourt, 2009.

GRÁFICO 8
Investimento federal em ferrovias por Unidade Orçamentária
Distribuição por trechos

Em R\$ milhões de 2010



Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos

Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil e Portarias DEST (dados orçamentários - Deflator: IGP/DI).

Para explorar a suficiência dos investimentos ferroviários, comparamos a evolução (com base 2001 = 100) do investimento em ferrovia e da tonelagem transportada. Para tanto, é imprescindível somar ao investimento federal o montante investido pelas concessionárias, divulgado oficialmente pela agência reguladora³⁵, resultando na evolução do gráfico abaixo.

A “corrida” do investimento é superior, em proporção, à movimentação de cargas – mas o que salta aos olhos é a limitação do crescimento do volume transportado ante a necessidade de um crescimento do modal ferroviário na matriz de transporte³⁶ – o que indica também uma fragilidade do investimento ferroviário. Ressalte-se, porém, que a maior parte do investimento federal foi realizada na Ferrovia Norte-Sul, que ainda não entrou em operação senão em um pequeno trecho isolado³⁷. Portanto, parte

³⁵ ANTT, 2009.

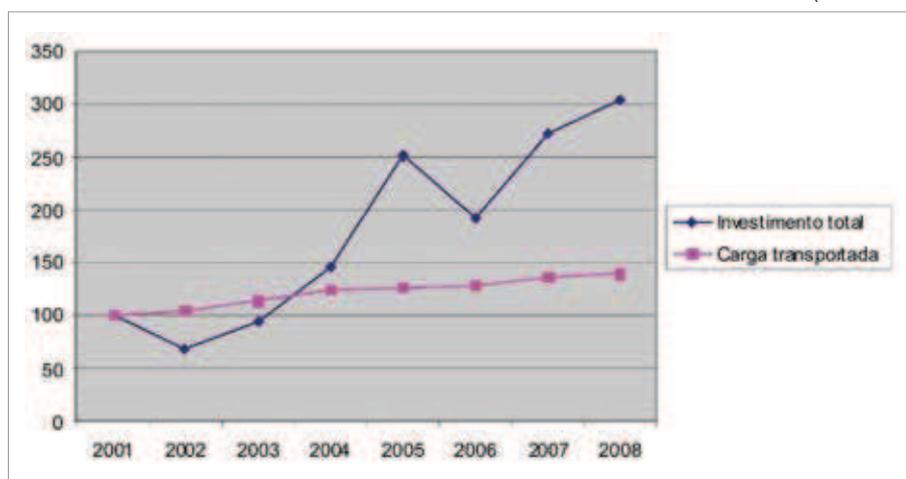
³⁶ Sobre a excessiva concentração da matriz de carga no modal rodoviário e a necessidade de expansão da participação do transporte sobre trilhos, cf. IPEA, 2010, p. 402 e 527.

³⁷ E nem tem cronograma consistente de finalização das obras civis, sistemas e estruturas de operação.

desse investimento ainda não entrou em fase de maturação, de forma que se pode esperar nos próximos anos – a depender da efetiva entrada em operação do trecho integral da Norte-Sul, da qual não se tem cronograma oficial – uma expansão da capacidade produtiva.

GRÁFICO 9
Investimento total em ferrovias
Comparação com tonelage transportada

Em número-índice (2001 = 100)



Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos; Investimentos privados a partir do Anuário Estatístico do Transporte Terrestre (ANTT, 2009)

Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil e Portarias DEST (dados orçamentários - Deflator: IGP/DI) e das tabelas IPEADATA (<http://ipeadata.gov.br>). Não há dados de tonelage e investimentos privados posteriores a 2008.

OBS: A evolução em número-índice utiliza os dados em R\$ de 2010, sendo portanto estimativa do valor real dos investimentos realizados.

Aqui também é possível buscar uma aproximação do porte físico do investimento a partir dos custos padrão informados³⁸ pelo DNIT – com as mesmas limitações de análise envolvidas nesse exercício para as rodovias. Na tabela abaixo, o investimento (público e privado) dos exercícios 2004 a 2008 encontra-se relacionado ao custo padrão informado para a construção de um quilômetro de trecho ferroviário. Também se compara esse valor estimado com a extensão da malha ferroviária em 2008, para uma ideia da magnitude do investimento frente à rede existente.

38 Brasil, 2007.

TABELA 3
Investimento total em transporte ferroviário – em km equivalentes

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|------------------------|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | Em R\$ milhões de 2010 | | | | | | | |
| Investimento total | 1.820 | 1.264 | 1.701 | 2.660 | 4.572 | 3.495 | 4.933 | 5.520 |
| | Em km de ferrovia | | | | | | | |
| Em km ampliado | 356 | 248 | 333 | 521 | 896 | 685 | 966 | 1.081 |
| | Em % sobre o total de km da malha ferroviária nacional em 2008 | | | | | | | |
| Em % da malha ampliada | 1,16 | 0,80 | 1,08 | 1,69 | 2,91 | 2,22 | 3,14 | 3,51 |

Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos; Investimentos privados a partir do Anuário Estatístico do Transporte Terrestre (ANTT, 2009).

Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil e Portarias DEST (dados orçamentários - Deflator: IGP/DI). Dados físicos: (ANTT, 2009) e Brasil, 2007.

OBS: Não estão disponíveis dados de quilometragem total da malha nacional posteriores a 2008.

Dados unitários utilizados para a composição da tabela: Extensão da malha federal, incluído as concedidas a empresas privadas (2008) - 30.784 km; Custo referencial por km para construção - 5.104.770(em R\$ de 2010).

Verifica-se um investimento sistematicamente pequeno, embora crescente, capaz de, no seu auge, ampliar no máximo 3,51 % da malha. Também aqui há sinal preocupante: tal ampliação (ou o seu equivalente em duplicações ou melhorias de traçado) é demasiado restrita para que o transporte ferroviário incorpore sequer o crescimento econômico (para não falar na necessária ampliação de sua participação vis-à-vis as rodovias) – limitadas perspectivas, portanto, para uma tão esperada reversão da matriz de transporte em favor dos trilhos³⁹.

Diante dessa constatação, surge outra poderosa confirmação: a inadequação da aplicação prevista de recursos públicos no projeto denominado “trem-bala” ou TAV. A ferrovia ressurte-se ainda de muito mais investimento disseminado em toda a malha tradicional. Por outro lado, a União tem em sua carteira, como concessões a explorar por uma empresa federal, ao menos dois projetos de grande porte, ainda inacabados (a Ferrovia Norte-Sul e a Ferrovia de Integração Oeste-Leste). Em 2010 o governo federal aplicou R\$ 2,556 milhões de reais em ferrovias (R\$ 2,458 milhões nos dois projetos mencionados). Por outro lado, o orçamento para 2001 prevê R\$ 302 milhões em investimento e custeio para gastos exclusivamente vinculados com o mencionado projeto de trem de alta velocidade entre Rio de Janeiro e São Paulo, distribuídos na forma da tabela abaixo.

39 Para uma estimativa mais detalhada das demandas de investimento ferroviário sob diversos cenários, cf. IPEA, 2010, pp. 546-561.

TABELA 4
Gasto orçado em 2011 para o projeto do trem-bala

Em R\$ nominais

| 39101 - MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES | | |
|--|---|-----------------------|
| NATUREZA DE DESPESA | AÇÃO | VALOR AUTORIZADO |
| 4 - Investimento | 127K - APOIO A IMPLANTACAO DO TREM DE ALTA VELOCIDADE - TAV (RIO DE JANEIRO - SAO PAULO - CAMPINAS) | 173.825.000,00 |
| Total da Unidade | | 173.825.000,00 |
| 39253 - EMPRESA DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO DE ALTA VELOCIDADE S.A. - ETAV | | |
| NATUREZA DE DESPESA | | VALOR AUTORIZADO |
| 1 – Pessoal | | 500.000,00 |
| | | 6.125.668,00 |
| | | 5.000.000,00 |
| | | 15.000.000,00 |
| | | 146.880,00 |
| 3 – Outras Despesas Correntes (custeio) | | 21.600,00 |
| | | 29.040,00 |
| | | 280.896,00 |
| | | 13.860,00 |
| | | 2.975.000,00 |
| 4 – Investimento | | 1.700.000,00 |
| | | 2.720.000,00 |
| 5 – Inversões Financeiras | | 94.500.000,00 |
| Total da Unidade | | 129.012.944,00 |
| TOTAL GERAL | | 302.837.944,00 |

Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos;
Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasi

Valores Autorizados = Dotação inicial prevista na lei orçamentária mais modificações realizadas por Créditos Adicionais

Trata-se de valores autorizados, não tendo havido, até março de 2011, nenhum desembolso⁴⁰, representando, porém, tanto uma estimativa dos gastos pretendidos como a possibilidade já concedida de que sejam realizados. Portanto, a construção de um trem-bala já prevê e permite, no primeiro ano de seu empreendimento, uma série de despesas federais de custeio e investimento (inclusive a criação de uma nova empresa estatal e a participação pública no capital de uma concessionária que se anunciava inicialmente inteiramente privada) que alcançam pelo menos

40 Todas as dotações apresentam-se em 14/03/2001 com valores empenhados iguais a zero.

11,81 % de tudo o que a União realmente investiu em ferrovias no ano de maior investimento no setor (2010). Mesmo desconsiderando as fortes e fundamentadas críticas já publicadas à viabilidade e eficiência do projeto analisado em si mesmo, essa proporção é profundamente questionável: se existem recursos federais para aplicação em ferrovias, muito mais crítico e prioritário parece ser aplicá-los na conclusão dos projetos ora em andamento, que por tal condição terão muito menor prazo de maturação e cujo potencial de fazer crescer o potencial de transporte da malha nacional é incomparavelmente maior .

4 – A MODO DE CONCLUSÃO

Todas as avaliações que pudemos apresentar convergem para a seguinte conclusão: o panorama de investimentos da última década foi extremamente limitado, embora tenha havido, porém, uma retomada forte nos seus quatro derradeiros anos , que não chegou a alcançar as mesmas proporções relativas do crescimento do PIB.

Essa recuperação, no entanto, comporta um significado menor do que os números agregados sugerem, na medida em que majoritariamente está conformada por investimentos do setor petróleo e gás, que – não obstante a sua inegável importância – encontram-se diretamente vinculados ao mercado internacional destas commodities, com encadeamentos menores no conjunto da economia. Isso significa, em síntese, que o grande volume do investimento em petróleo e gás não afasta a fragilidade da oferta de infraestrutura produtiva, pela trajetória vacilante dos demais setores pesquisados.

Outro fator de preocupação quanto à viabilidade mesma dos investimentos não vinculados ao setor petróleo é a elevada taxa de inscrição em “Restos a Pagar”, acumulada ao longo de sucessivos exercícios, o que representa a acumulação de dívidas para o setor público federal que comprometem a sustentabilidade da continuidade do investimento, uma vez que exigem, para serem solvidas, a aplicação de recursos financeiros que concorrem com os investimentos orçados nos exercícios futuros.

A análise setorial específica dos transportes à luz dos dados da produção e da demanda de fato enseja o receio de estrangulamentos e restri-

ções ao desenvolvimento: um volume de recursos insuficiente para fazer frente ao crescimento da demanda em rodovias e ferrovias e decisões altamente questionáveis no investimento ferroviário (realização de obras na malha concedida ao setor privado e concentração injustificada de recursos no projeto do “trem-bala”), todos são recortes parciais dos desafios de elevar e qualificar o investimento. Este trabalho assume a natureza de um ponto de partida, subsidiando novas iniciativas de pesquisa de mais fôlego e foco, que auxiliem o país a superar esses desafios.

5 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTT, 2009. Brasil. Agência Nacional de Transportes Terrestres. **Anuário Estatístico dos Transportes Terrestres - AETT/2009**. Disponível em < http://www.antt.gov.br/InformacoesTecnicas/aett/aett_2009/principal.asp>.

ANUATTI NETO et alii, 2003. Anuatti Neto, Francisco et alii. **Costs and Benefits of Privatization: Evidence from Brazil** (Research Network Working Paper #R-455). Washington: World Bank, 2003.

ARVATE & BIDERMAN, 2004. Arvate, Paulo & Biderman, Ciro. **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004

BITTENCOURT, 2009. Bittencourt, Fernando. **Investimento público federal em infra-estruturas de transportes em regime de concessão – subsídios para o desenho de políticas** (Consultoria Legislativa do Senado Federal: Textos para Discussão 60). Brasília: Senado Federal, 2009. (<http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/NOVOS%20TEXTOS/texto60%20-%20Fernando%20Moutinho.pdf>).

BRASIL, 1964. Brasil. Leis, decretos, regulamentos. Lei no 4.320, de 17 de março de 1964. **“Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.”**. Brasília, Diário Oficial da União, 19.04.64.

BRASIL, 1999. Brasil. Ministério do Orçamento e Gestão, Portaria no 42, de 14 de abril de 1999. **“Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1o do art. 2o e § 2o do art. 8o,**

ambos da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências”. Brasília, Diário Oficial da União, 15.04.99.

BRASIL, 2007. Brasil. Leis, decretos, regulamentos. **Lei de Diretrizes orçamentárias para 2008 - Anexo II - Relação das Informações Complementares ao projeto de lei orçamentária 2008 – Item III – detalhamento dos custos unitários médios utilizados na elaboração dos orçamentos para os principais serviços e investimentos, justificando os valores adotados.**

BRASIL, 2010. Brasil. Leis, decretos, regulamentos. Lei no 12.309, de 09 de agosto de 2010. **“Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2011 e dá outras providências.”.** Brasília, Diário Oficial da União, 18.08.2010.

CASTRO & LESSA, 2005. Castro, Antônio Barros & Lessa, Carlos. **Introdução à economia: uma abordagem estruturalista.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

DABÁN & HÉLIS, 2010. Dabán, Teresa & Hélis, Jean-Luc. **A Public Financial Management Framework for Resource-Producing Countries** (IMF Working Paper 10/72 - Fiscal Affairs Department). Washington: International Monetary Fund, 2010.

FIGUEIREDO & LIMONGI, 2008. Figueiredo, Argelina Cheibub & Limongi, Fernando. **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão.** Rio de Janeiro: FGV Editora, 2008

GIAMBIAGI & ALEM, 2001. Giambiagi, Fabio & Alem, Ana Claudia. **Finanças públicas.** Rio de Janeiro: Campus, 2001

GOBETTI, 2006. Gobetti, Sérgio Wulf. **As distorções na estimativa dos investimentos públicos decorrentes dos critérios de contabilidade dos governos.** In Revista do Tribunal de Contas da União, 36 (107), jan-dez/2006.

IPEA, 2010. Brasil. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Infraestrutura econômica no Brasil : diagnósticos e perspectivas para 2025.** Brasília : Ipea, 2010.

IUDÍCIBUS; MARTINS; GELBCKE, 2000. Iudícibus, Sérgio; Martins,

Eliseu; Gelbcke, Ernesto Rubens. **Manual de contabilidade das sociedades por ações: aplicável às demais sociedades.**São Paulo: Atlas, 2000.

KEYNES, 1985. Keynes, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda.** São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MARQUES, 1996. Marques, Sergio de Azevedo. **Privatização do Sistema Ferroviário Brasileiro (Texto para discussão 34).** Brasília: IPEA, 1996.

MENDES, 2010. Mendes, Marcos. **TREM DE ALTA VELOCIDADE: caso típico de problema de gestão de investimentos** (Consultoria Legislativa do Senado Federal: Textos para Discussão 77). Brasília: Senado Federal, 2010. (< http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/NOVOS%20TEXTOS/TD%2077%20-%20Marcos%20Mendes.pdf>).

MENDES, 2011. Mendes, Marcos. **TREM DE ALTA VELOCIDADE: novas informações para debater o projeto** (Consultoria Legislativa do Senado Federal: Textos para Discussão 82). Brasília: Senado Federal, 2011. (< http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/NOVOS%20TEXTOS/TD%2082%20-%20Marcos%20Mendes.pdf>).

MENDES et alii, 2006. Mendes, Marcos (org.) et alii. **Gasto público eficiente: 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil.** Rio de Janeiro: Topbooks/Instituto Braudel, 2006.

MUSSOLINI & TELES, 2010. Mussolini, Caio Cesar & Teles, Vladimir Kühl. **Infraestrutura e produtividade no Brasil.** In Revista de Economia Política, 30 (4), out-dez/2010.

PAULANI & BRAGA, 2006. Paulani, Leda Maria & Braga, Márcio Bobik. **A nova contabilidade social: uma introdução à macroeconomia.** São Paulo: Saraiva, 2006

PINTO JUNIOR et alii, 2010. Pinto Junior, Helder (Coord.) et alii. **Perspectivas do investimento em infraestrutura** (Projeto PIB - Perspectiva do investimento no Brasil ;v.1) - Rio de Janeiro:Synergia: UFRJ, Instituto de Economia; Campinas:UNICAMP, Instituto de Economia, 2010.

ROSSETTI, 1986. Rossetti, José Paschoal. **Contabilidade social**. São Paulo: Atlas, 1986.

SILVA & CÂNDIDO JR., 2007. Silva, Alexandre Manoel Angelo da & Cândido Júnior, José Oswaldo. **É o mercado míope em relação à política fiscal brasileira?** (Texto para discussão 1266). Brasília: IPEA, 2007.

VILLAFUERTE & LÓPEZ-MURPHY, 2007. Villafuerte, Mauricio & López-Murphy, Pablo. **Fiscal Policy in Oil Producing Countries During the Recent Oil Price Cycle** (IMF Working Paper 10/28 - Fiscal Affairs Department). Washington: International Monetary Fund, 2010.