



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
INSTITUTO SERZEDELLO CORRÊA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA

Daniel Veloso Couri

Credibilidade da proposta orçamentária:

Uma comparação entre a proposta enviada ao Legislativo e sua execução

Brasília
2012

Daniel Veloso Couri

Credibilidade da proposta orçamentária: Uma comparação entre a proposta enviada ao Legislativo e sua execução

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação e Pesquisa do Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União como parte da avaliação do Curso de Especialização em Orçamento Público.

Orientador: Joaquim Ramalho de Albuquerque

Brasília

2012

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data: ___/___/___

[Apague este texto e insira a ficha catalográfica enviada pelo CEDI]

Credibilidade da proposta orçamentária:
Uma comparação entre a proposta enviada ao Legislativo e sua execução

Monografia – Curso de Especialização em Orçamento Público
2º Semestre de 2012

Daniel Veloso Couri:

Banca Examinadora:

Joaquim Ramalho de Albuquerque

Tito Belchior Silva Moreira

Brasília, 28 de novembro de 2012.

Dedico esse trabalho à minha família, pelo permanente apoio aos meus estudos, e aos meus colegas de trabalho, nos quais me inspiro e com quem aprendo diariamente.

Agradecimentos

Agradeço ao Tribunal de Contas da União, pela dedicação ao aperfeiçoamento de seus servidores.

“As novas opiniões são sempre suspeitas e geralmente opostas, por nenhum outro motivo além do fato de ainda não serem comuns.”

John Locke

Resumo

Esta monografia busca avaliar a credibilidade da proposta orçamentária da União, esta obtida a partir da comparação entre as projeções do governo federal quando do envio do Projeto de Lei Orçamentária Anual ao Congresso Nacional e os valores reais ao fim do exercício financeiro, entre 2002 e 2011. De início, são feitas breves considerações a respeito do peso do Orçamento da União no PIB, do seu processo de elaboração e da metodologia em que o trabalho se baseia. Os resultados mostram que, em relação aos parâmetros macroeconômicos, as projeções do governo em regra se distanciam consideravelmente dos valores reais, especialmente para o crescimento real do PIB e para os índices de inflação. O desempenho da economia tende a ser pior do que o projetado pelo governo. E este tende a ser mais otimista do que o mercado, inclusive no decorrer do exercício. As consequências de uma postura fiscal muito otimista incluem o contingenciamento e o aumento dos restos a pagar. Para as receitas primárias, as projeções do governo ficaram muito próximas da arrecadação efetiva, com exceção das receitas não administradas pela RFB. Os dados para a receita indicam que as projeções do Congresso Nacional foram melhores que as do Executivo no período. As projeções para as despesas primárias, no geral, também ficaram próximas aos valores reais. No entanto, em relação à parcela discricionária das despesas, não há razões para crer que as previsões divulgadas por meio do PLOA irão se realizar. Os desvios em relação às projeções são especialmente significativos para os investimentos. A execução do PAC, apesar do tratamento fiscal especial que recebe, é muito baixa. Merecem atenção os restos a pagar associados ao Programa. Os dados de execução, o estoque de restos a pagar e os crescentes montantes a ele alocados sugerem que o governo já enxerga as dotações orçamentárias do PAC na LOA como plurianuais.

Palavras-Chave: proposta orçamentária; execução orçamentária; credibilidade orçamentária; parâmetros macroeconômicos; receitas primárias; despesas primárias.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1.	Parâmetros Macroeconômicos – Governo x Mercado – PLOA	25
Gráfico 2.	Parâmetros Macroeconômicos – Governo x Mercado – 2011.....	26
Gráfico 3.	Desvio percentual entre execução e proposta orçamentária	37
Gráfico 4.	Participação dos investimentos nas despesas discricionárias.....	38
Gráfico 5.	Execução orçamentária dos investimentos – Sem impacto fiscal x Demais	41

LISTA DE TABELAS

Tabela 1.	Participação do Orçamento da União no PIB – 2002 a 2011.....	15
Tabela 2.	Parâmetros Macroeconômicos – Real x PLOA.....	23
Tabela 3.	Receita Administrada pela SRF – PL x Lei x Real.....	31
Tabela 4.	Arrecadação Líquida do RGPS – PL x Lei x Real.....	31
Tabela 5.	Receitas Não Administradas – PL x Lei x Real.....	32
Tabela 6.	Despesas Primárias – PL x Lei x Real.....	36
Tabela 7.	Investimentos – PL x Lei x Real.....	39
Tabela 8.	PAC – PL x Lei x Real.....	42

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS	13
1.1 O peso do Orçamento da União no PIB	13
1.2 O processo de elaboração do Orçamento da União	16
1.3 Considerações metodológicas	20
2. PARÂMETROS MACROECONÔMICOS.....	22
3. RECEITAS E DESPESAS PRIMÁRIAS	30
3.1 Receitas Primárias.....	30
3.2 Despesas Primárias	35
CONCLUSÃO	45
REFERÊNCIAS.....	48
APÊNDICE	50

INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca fazer uma comparação entre as projeções que consubstanciam a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual da União e sua efetiva execução. Essa comparação fornece uma medida de credibilidade da proposta orçamentária. Foram utilizados os dados disponíveis do período entre 2002 e 2011. Os objetos da análise são os parâmetros macroeconômicos que subsidiam a elaboração da proposta orçamentária, as receitas primárias e as despesas primárias.

Alguns dos dados analisados representam as projeções que geram maior expectativa nos demais agentes econômicos, como o crescimento real do Produto Interno Bruto – PIB, os índices de inflação, salário-mínimo e os investimentos em infraestrutura, em especial o PAC.

A entrega do PLOA ao Legislativo sinaliza não apenas ao parlamento mas também ao mercado e aos indivíduos em geral a postura fiscal do governo no ano seguinte. Enquanto relevante agente econômico, o governo deve passar mensagens aos demais agentes as mais próximas da realidade possíveis. Nesse sentido, a entrega do PLOA, em conjunto com a LDO, é o melhor momento para se conjecturar a atmosfera fiscal do exercício seguinte. É nesse momento que são divulgados os parâmetros macroeconômicos que subsidiaram a confecção da peça orçamentária. Erros de julgamento neste período, ainda que aceitáveis, podem comprometer a expectativa gerada nos demais agentes e na sociedade.

O Orçamento, enquanto lei, em regra só pode ser alterada por outra lei. Portanto, não há plena liberdade de alteração do Orçamento durante sua execução. Em geral, a alteração do Orçamento envolve discussões no âmbito do Congresso nem sempre céleres. Daí também a importância das previsões feitas no momento da elaboração orçamentária.

Nesse contexto, pode-se questionar até que ponto os principais parâmetros macroeconômicos que subsidiam a elaboração do Orçamento e os principais elementos que o compõem corresponderão aos seus valores reais. A resposta a esse questionamento oferece uma medida da credibilidade da proposta orçamentária. Esse, portanto, o objetivo da pesquisa. Avaliar a credibilidade da proposta orçamentária. Em termos mais específicos, avaliar em que medida deve-se esperar que a execução orçamentária federal refletirá as projeções do Projeto de Lei Orçamentária Anual enviado até 31 de agosto pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional.

Como hipótese, parte-se do entendimento que algumas projeções da proposta orçamentária da União tendem a não se concretizar ao final do exercício financeiro. Alguns grupos de receitas e despesas, por sua natureza, tem maior credibilidade em relação a outros. Como ilustração, é natural que as projeções de despesas que envolvam tão somente transferências financeiras sejam mais críveis que as projeções para o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). A primeira tem natureza impositiva, enquanto que a segunda não.

Os dados se referem, sempre que possível, ao período de 2002 a 2011, para a União, e envolvem a comparação entre as projeções do Projeto de Lei Orçamentária Anual e a efetiva execução orçamentária. Neste intervalo de tempo, outro marco temporal relevante é a aprovação da Lei Orçamentária pelo Legislativo. Portanto, no caso das receitas e despesas primárias são trazidos dados relativos à Lei Orçamentária aprovada no Congresso Nacional. A análise para os itens relativos a despesas foca o Orçamentos Fiscal e Seguridade Social e exclui, portanto, o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais. A execução orçamentária considera os valores pagos. Ou seja, optou-se como critério para a despesa executada apenas aquelas que cumpriram todos os seus estágios dentro do exercício a que pertencem. Excluem, como consequência, os valores pagos a título de restos a pagar.

Para tanto, a pesquisa foi assim dividida. No Capítulo 1 são feitas breves considerações a respeito do peso do Orçamento da União no PIB, do seu processo de elaboração e da metodologia em que o trabalho se baseia. O Capítulo 2 explora as projeções dos parâmetros macroeconômicos que subsidiam a elaboração do Orçamento. Por derradeiro, o Capítulo 3 traz os dados relativos às projeções de receitas e despesas primárias da proposta orçamentária, em cotejo com os dados da lei aprovada pelo Congresso e os dados de execução.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

1.1 O peso do Orçamento da União no PIB

O orçamento público é a melhor representação dos gastos do governo para determinado exercício. Essa representação é tão maior quanto mais efetiva a adoção do **princípio da universalidade**. No Brasil, embora positivado em leis anteriores, é a Constituição Federal de 1988 quem primeiro impõe o efetivo cumprimento do princípio da universalidade. É somente a partir da atual Carta Magna, portanto, que se poderia relacionar o orçamento público à fatia do governo na renda nacional.

A elaboração da proposta orçamentária – que culmina com a entrega do Projeto de Lei Orçamentária pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional – é o primeiro estágio do ciclo orçamentário. É o primeiro momento em que a sociedade e o mercado podem conjecturar acerca da atmosfera fiscal do exercício seguinte. É, por assim dizer, o primeiro momento em que se geram expectativas nos demais agentes econômicos quanto ao comportamento do ator governo na economia no curto prazo.

A considerar essa percepção, espera-se que a proposta orçamentária seja uma *proxy* não apenas do Orçamento, mas também dos gastos do governo do ano a que se refere. Sob outra perspectiva, é também nesse momento em que se projeta o montante de recursos que o governo retirará compulsoriamente dos cidadãos como forma de financiar suas atividades.

Como premissa, quanto mais fidedigna a previsão de receitas e despesas do exercício seguinte, maior a credibilidade da proposta orçamentária elaborada pelo Executivo. É esse, em resumo, o objeto do presente trabalho. Se a proposta orçamentária é uma *proxy* da atuação do governo no exercício seguinte, é desejável que ela seja o mais crível possível.

A percepção do Orçamento como **representação do gasto governamental**, no entanto, é recente. Para que haja essa relação, é necessário que, como regra, todas as receitas e despesas públicas estejam contidas no Orçamento. Em direito financeiro, é o que se intitula princípio da universalidade. Embora previsto desde 1964 – a Lei 4.320, de 1964, positivou o princípio –, até meados da década de oitenta, vigoravam mecanismos paralelos de viabilização do gasto público.

Segundo leciona Giacomoni (2005), o princípio da universalidade é indispensável para o controle parlamentar sobre as finanças públicas e possibilita ao Legislativo conhecer o exato volume das despesas projetadas pelo governo. Porém, com a vigência da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, o Orçamento central passou as entidades públicas financeiramente autossuficientes. Entre essas entidades estavam as sociedades de economia mista (Banco do Brasil, Petrobrás etc.), algumas empresas públicas (como a Empresa de Correios e Telégrafos), e as autarquias previdenciárias (INPS, INAMPS, IAPAS etc.).

Para o autor, o tratamento flexível dado ao princípio da universalidade gerava “sérias distorções no âmbito das finanças públicas, especialmente, pela ausência de controles sobre o montante dos encargos e compromissos e do próprio déficit público”.

Santa Helena (2004) também cita despesas que não passavam pelo Orçamento. Além dos investimentos das empresas estatais, as despesas com encargos da dívida mobiliária federal, gastos com subsídios e operações de crédito de responsabilidade do Tesouro compunham instrumentos paralelos à Lei Orçamentária e que não dependiam de tramitação legislativa, como o Orçamento Monetário e o Orçamento-SEST.

O autor avalia que a efetividade do princípio da universalidade orçamentária só foi possível a partir de 1984, como a gradativa inclusão no OGU do Orçamento Monetário, a extinção da "conta-movimento" no Banco do Brasil e de outras medidas administrativas.

A Constituição Federal de 1988 consolida a necessidade de aplicação do princípio da universalidade. Os investimentos das empresas estatais em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital com direito a voto, bem como as despesas da seguridade social, embora localizados em peças específicas, passaram a compor uma única Lei Orçamentária.

Portanto, é recente a noção do Orçamento como um instrumento que concentra o gasto governamental. O Banco Mundial (2009a) enfatiza que “o Orçamento federal tornou-se um veículo fundamental para a implementação da política fiscal agregada do governo, e o Orçamento aprovado é um guia relativamente confiável para a política de receitas e despesas agregadas”.

O fato de o orçamento público atualmente servir como referencial do gasto governamental para determinado exercício fornece uma boa medida de sua relevância. Essa relevância pode ser ampliada a depender do peso do orçamento público na economia nacional. Para os fins do presente trabalho, importa, em especial, o peso do Orçamento federal no PIB

brasileiro. Nesse sentido, a tabela seguinte traz a participação do gasto da União no PIB brasileiro nos últimos dez anos.

Tabela 1. Participação do Orçamento da União no PIB¹ – 2002 a 2011

Ano	Total	Financeiras	Primárias (a+b+c+d)	Pessoal (a)	Outras Desp. Correntes (b)	Investimentos (c)	Inversões (d)
2002	45,7%	25,4%	20,3%	5,1%	14,0%	0,7%	0,6%
2003	51,6%	32,5%	19,1%	4,6%	14,0%	0,4%	0,0%
2004	46,8%	27,4%	19,4%	4,6%	14,2%	0,6%	0,1%
2005	51,5%	30,7%	20,8%	4,4%	15,6%	0,8%	0,1%
2006	50,0%	28,8%	21,2%	4,5%	15,7%	0,8%	0,1%
2007	46,0%	24,4%	21,6%	4,4%	15,8%	1,3%	0,1%
2008	41,5%	20,1%	21,4%	4,4%	15,7%	1,2%	0,1%
2009	43,7%	21,2%	22,6%	4,8%	16,2%	1,4%	0,1%
2010	39,9%	18,1%	21,8%	4,5%	15,8%	1,4%	0,1%
2011	40,5%	18,4%	22,1%	4,4%	16,4%	1,2%	0,1%
2002-2011	-5,2%	-7,0%	1,8%	-0,6%	2,5%	0,5%	-0,5%

Fontes: Siop e Ipeadata

¹Considera Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social apenas. Desconsidera Orçamento de Investimento das Empresas Estatais.

²As despesas foram consideradas pelo valor empenhado.

Em 2011, as despesas orçamentárias totais da União representaram 40,5% do PIB. Isso é 5,2% inferior à participação em 2002.

A redução nas despesas totais foi influenciada pela redução nas despesas financeiras, da ordem de 7%. As despesas financeiras, no entanto, não representam gasto efetivo em políticas públicas do governo federal. São operações que provocam aumento da dívida e estão relacionadas à apropriação de juros aos estoques da dívida líquida. São exemplos: o pagamento de juros e outros encargos de operações de crédito contratadas, bem como da dívida pública mobiliária, e a amortização e refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública.

As despesas primárias, que representam efetivamente um gasto em políticas públicas, cresceram 1,8% em participação no PIB e atingiram 22,1% em 2011. Como se depreende, o aumento foi especialmente impulsionado pelo grupo “outras despesas correntes”. É esse grupo que concentra os benefícios previdenciários do INSS e os principais gastos sociais do governo federal – Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada (LOAS) e Seguro-Desemprego. Os benefícios previdenciários e os gastos sociais, juntos, explicam a maior parte do crescimento das despesas primárias do governo federal nos últimos dez anos.

Para efeito do presente estudo, importa observar que atualmente cerca de um quinto da riqueza gerada no país é representada por gastos orçamentários do governo federal com as políticas públicas que realiza.

1.2 O processo de elaboração do Orçamento da União

Essas considerações iniciais permitem concluir que o Orçamento federal, além de materialmente relevante do ponto de vista macroeconômico, é atualmente uma boa aproximação do que será gasto pelo governo no exercício. A elaboração da proposta orçamentária pelo Executivo é a etapa inaugural do ciclo orçamentário. A presente seção examina, em breve síntese, os principais aspectos dessa etapa.

A Constituição Federal definiu os instrumentos de planejamento no Brasil. Cada ente deve elaborar um plano plurianual (PPA), uma lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e uma lei orçamentária anual (LOA). A LDO é responsável por estabelecer as metas e prioridades da administração pública federal e orientar a elaboração da LOA.

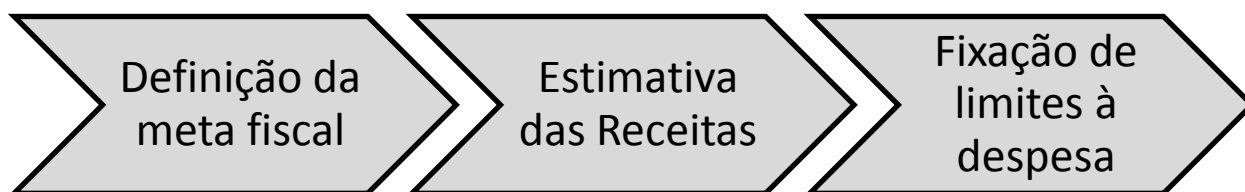
Nessa configuração, a LDO tem uma posição estratégica. Ela foi interposta entre a lei que estabelece o planejamento de médio prazo (o PPA) e a lei que define as escolhas programáticas para cada exercício (a LOA). Como o horizonte temporal do PPA é de quatro anos, a LDO permite ajustar o planejamento inicial à realidade fiscal que se projeta para cada exercício.

A LDO, portanto, é o primeiro vetor normativo para a elaboração do Orçamento. No plano fiscal, é quem define o resultado a ser perseguido pelo governo no balanceamento entre receitas e despesas primárias, com base no nível de endividamento a que se pretende chegar no final do exercício seguinte. No plano programático, a LDO define as despesas que terão caráter prioritário e os parâmetros que deverão ser observados na projeção de determinadas despesas, como débitos judiciais, amortização e refinanciamento da dívida, e pessoal e encargos sociais.

Como ilustração, a LDO/2012 dispõe que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e o MPU terão como base de projeção do limite para elaboração de suas propostas orçamentárias de 2012, relativo a pessoal e encargos sociais, a despesa com a folha de pagamento vigente em março de 2011, compatibilizada com as despesas apresentadas até esse mês e os eventuais acréscimos legais, ou outro limite que vier a ser estabelecido por legislação superveniente.

Dessa forma, os primeiros referenciais para elaboração da proposta orçamentária são definidos pela LDO. Como a elaboração da proposta orçamentária antecede a entrada em vigor da LDO, a rigor o principal parâmetro termina por ser ainda o Projeto de LDO em tramitação no Congresso. Em complemento, a Secretaria de Orçamento Federal – SOF, que integra a estrutura do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, edita o Manual Técnico de Orçamento. O MTO contém as instruções para a elaboração dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. O Manual é quem especifica as etapas, os produtos e os agentes envolvidos no processo de elaboração da proposta.

Foge ao escopo da pesquisa fazer uma descrição minuciosa do processo. Para os fins deste trabalho, importa destacar os principais aspectos quantitativos da elaboração do Orçamento. Sob esses aspectos, pode-se dizer que a elaboração da proposta segue o seguinte fluxo básico:



A primeira etapa refere-se à definição da meta fiscal. A meta de resultado primário é definida com base no nível de endividamento que se pretende alcançar ao final do exercício seguinte. Em geral, costuma-se utilizar como indicador a relação dívida/PIB. Em função do valor desejado para a relação dívida/PIB, o governo federal define a economia de recursos primários (receitas primárias menos despesas primárias) que será feita para liquidar parte da conta de juros do ano seguinte.

Definidos os principais parâmetros econômicos (projeções de PIB, inflação, taxa de juros etc.) e a meta de resultado primário (diferença entre receitas e despesas primárias), parte-se para a estimativa das receitas primárias. O volume de receitas primárias representa a disponibilidade do governo para financiamento do total de suas despesas primárias.

Segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, as previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante. Em cumprimento a esse dispositivo, a SOF elaborou um manual de metodologia de previsão de

receitas públicas¹. A proposta do manual é desenvolver modelos estatísticos que projetam arrecadações das naturezas de receita baseados em metodologias consistentes.

Em consonância com a LRF, os modelos utilizados pelo Poder Executivo consideram a série histórica de arrecadação e basicamente três efeitos: efeito preço, efeito quantidade e efeito legislação. Matematicamente, o modelo básico pode ser representado pela seguinte equação:

$$\textit{Projeção} = \textit{Base de Cálculo} \times (\textit{índice de preço}) \times (\textit{índice de quantidade}) \times (\textit{efeito legislação})$$

Segundo o manual da SOF, o índice de preço fornece a variação média dos preços de uma determinada cesta de produtos. A escolha do índice para dependerá do fato gerador da receita que se está projetando. Alguns exemplos são: IGP-DI, INPC, IPCA, variação cambial, taxa de juros e variação da taxa de juros.

Já o índice de quantidade fornece a variação média na quantidade de bens de um determinado seguimento da economia. A escolha do índice de quantidade adequado para determinada receita vai depender de seu fato gerador e também da correlação entre a arrecadação e o índice a ser adotado. Alguns exemplos são: PIB real, crescimento vegetativo da folha de pagamento do governo federal, crescimento da massa salarial e aumento do número de alunos matriculados em uma escola.

Por último, o efeito legislação leva em consideração a mudança na alíquota ou da base de cálculo de alguma receita, em geral, tarifas públicas e receitas tributárias, decorrentes de ajustes na legislação ou nos contratos públicos.

Como se depreende, a projeção de receitas depende da projeção dos indicadores macroeconômicos, como o PIB real, os índices de inflação ou a massa salarial. A consequência natural disso é que quanto melhor a projeção desses indicadores melhor tende a ser a projeção das receitas, tudo o mais constante.

Após definidas a meta de superávit primário a ser perseguida no exercício seguinte e as projeções para as receitas primárias do PLOA, fixam-se os limites à despesa primária, de forma que:

$$\textit{Limite das despesas primárias} = \textit{receitas primárias} - \textit{resultado primário}$$

¹ Disponível em: <<https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/receita>>

De posse do limite total para as despesas primárias, obtido pela equação acima, passa-se à projeção das despesas primárias obrigatórias. Em primeiro lugar, estimam-se as despesas primárias obrigatórias sem controle de fluxo. As despesas obrigatórias sem controle de fluxo são aquelas que não se sujeitam à programação financeira. Neste grupo se encontram, entre outras, as despesas com pessoal e encargos sociais, benefícios previdenciários, benefícios derivados da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, repartição de receitas tributárias, abono salarial e a complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

Em segundo lugar, estimam-se as despesas primárias obrigatórias com controle de fluxo. As despesas obrigatórias com controle de fluxo, embora não sejam passíveis de limitação de empenho e movimentação financeira, devem se submeter à programação financeira. O principal exemplo dessas despesas é o Programa Bolsa Família.

Excluindo-se do montante previsto para as receitas primárias a meta de resultado primário e as despesas primárias obrigatórias, obtém-se o limite para alocação de recursos em despesas primárias discricionárias, de forma que:

$$\textit{Limite das despesas discricionárias} = \textit{rec. primárias} - \textit{result. primário} - \textit{despesas obrigatórias}$$

Ainda assim, deve-se obedecer a uma escala de prioridades. Primeiro devem ser alocados recursos a despesas definidas anualmente como prioritárias pela LDO. Em geral, as prioridades da LDO são elencadas em anexo específico à lei. As últimas LDO também têm elevado à condição de prioridade as despesas do PAC e, mais recentemente, as despesas do Plano Brasil Sem Miséria.

A metodologia de projeção das despesas primárias varia conforme o gasto. Foge ao escopo deste trabalho esmiuçá-la. Como regra geral, no entanto, a projeção das despesas primárias tem como base a série histórica da execução, ajustada a parâmetros de preço e quantidade. No caso das despesas obrigatórias, deve-se atentar para eventuais acréscimos legais ou decorrentes de determinação judicial. Para algumas despesas obrigatórias, ainda, o valor pode ser definido nas leis que a instituam ou na própria Constituição Federal,

Assim como na projeção de receitas, a projeção das despesas obrigatórias pode ser influenciada pela projeção de indicadores macroeconômicos. O salário mínimo, por exemplo, é o

principal indexador de despesas como benefícios previdenciários, LOAS, abono salarial e seguro-desemprego.

1.3 Considerações metodológicas

Em 2005, o Banco Mundial desenvolveu uma metodologia de avaliação do desempenho da gestão de finanças públicas, o *PEFA Framework*². A metodologia PEFA forneceu o suporte teórico a partir do qual se permitiu associar o conceito de credibilidade da proposta orçamentária ao grau de execução do Orçamento em relação às projeções inicialmente estabelecidas pelo Poder Executivo.

A avaliação feita com base no *PEFA Framework* leva em consideração seis dimensões críticas de desempenho de um sistema aberto e organizado de gestão de finanças públicas. Uma das dimensões é intitulada Credibilidade do Orçamento. É essa dimensão que serviu a este trabalho. A avaliação do Banco Mundial sobre a credibilidade orçamentária busca verificar se o Orçamento é realista e implementado conforme planejado.

Aqui também se busca uma análise de credibilidade. Mas, diferente do *PEFA Framework*, que compara a execução orçamentária com a lei aprovada, aqui a comparação é entre a execução orçamentária e a proposta orçamentária. A proposta orçamentária precede a lei. Precede a tramitação do projeto de lei enviado ao Congresso Nacional. O objeto aqui é a proposta que emana do Poder Executivo. Daí chamarmos de credibilidade da proposta orçamentária e não de credibilidade orçamentária.

O *PEFA Framework* se baseia em indicadores que captam os principais elementos da PFM considerados críticos para que todos os países realizem uma gestão sólida das finanças públicas. No que tange à credibilidade orçamentária, o foco do conjunto de indicadores são as receitas e despesas executadas pelo Orçamento do governo central em confronto com as receitas e despesas previstas na proposta original. Dois indicadores utilizados pelo Banco Mundial foram também utilizados neste trabalho, com as devidas adaptações.

O primeiro deles evidencia o “resultado das despesas agregadas comparadas com o Orçamento original aprovado”. Segundo o Banco Mundial, esse indicador mede a capacidade de o governo cumprir os compromissos assumidos nas políticas que estabelece para si em

² O *PEFA Framework* foi traduzido para o português como Estrutura de Medição do Desempenho da Gestão de Finanças Públicas.

determinado exercício. Compara as despesas totais reais e as despesas totais orçadas originalmente. Exclui duas categorias de gasto sobre as quais o governo tem pouco controle: serviços da dívida e projetos financiados com recursos externos. O resultado se dá em função do desvio entre despesa real e despesa orçada nos últimos exercícios. Para tanto, é definida uma classificação para a credibilidade do Orçamento com base no desvio percentual entre a despesa real e a despesa prevista e na recorrência do desvio percentual nos últimos três anos. Essa classificação vai de A (melhor resultado) a D (pior resultado).

O segundo indicador mostra o “resultado das receitas agregadas comparadas com o Orçamento original aprovado”. Quanto a esse indicador, o Banco Mundial destaca que a correta previsão de receitas é um fator crítico para o desempenho do Orçamento, já que condicionam a alocação de despesas. Porém, reconhece a possível influência de choques externos não previstos e que, portanto, não implicam falhas na projeção de receitas.

De forma análoga ao indicador da despesa, o resultado do indicador da receita compara a arrecadação efetiva com as estimativas de receita do Orçamento original aprovado. A classificação da credibilidade também é feita com base no desvio percentual entre a arrecadação real e a estimativa de receita e na recorrência do desvio percentual nos últimos três anos.

O presente trabalho vai além do confronto entre receitas e despesas realizadas e previstas. Optou-se por comparar também o desempenho das projeções dos parâmetros macroeconômicos utilizados pelo Poder Executivo para subsidiar a elaboração da proposta orçamentária. Em adição, os dados, sempre que possível, se referem a um período maior, os dez anos compreendidos entre 2002 e 2011.

A análise para os itens relativos a despesas foca o Orçamentos Fiscal e Seguridade Social e exclui, portanto, o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais.

2. PARÂMETROS MACROECONÔMICOS

Os parâmetros macroeconômicos são os pressupostos sobre os quais a proposta orçamentária é elaborada. Com base no comportamento esperado dos principais indicadores macroeconômicos, o Poder Executivo elabora as projeções para os diversos itens que compõem suas receitas e despesas para o exercício seguinte. Por essa razão, erros de previsão nos parâmetros macroeconômicos tendem a gerar erros de previsão nas receitas e despesas influenciadas por eles.

Neste trabalho será analisado o comportamento dos parâmetros usualmente divulgados pelo governo federal na entrega do PLOA ao Congresso Nacional. A análise se baseia na comparação entre os valores divulgados pelo governo em 31 de agosto e os valores reais observados ao final do exercício a que se referem.

De início, convém demonstrar, em breve síntese, como os indicadores macroeconômicos podem influenciar as projeções de receitas e despesas da proposta orçamentária.

Como visto no Capítulo 1, as projeções de receitas levam em consideração o efeito quantidade, o efeito preço e o efeito legislação. No caso das receitas administradas pela Receita Federal do Brasil – RFB, que atualmente representam cerca de 85% da receita primária total constante do Orçamento da União, o crescimento do PIB é o principal indicador de quantidade aplicado sobre a base de cálculo. Já os índices de inflação (IPCA e IGP-DI), a taxa de câmbio e a taxa de juros são os principais indicadores de preço.

A título de ilustração, as Informações Complementares ao PLOA 2011³ explicam que nos tributos para os quais não se dispõe de indicadores específicos e naqueles que se ajustam melhor aos indicadores gerais, utilizou-se, como indicador de preço, um índice ponderado (55% IPCA e 45% IGP-DI) e, como indicador de quantidade, o PIB. Já no caso do Imposto de Importação, do Imposto de Exportação e do Imposto sobre Produtos Industrializados vinculado à importação o efeito preço é dado pela variação da taxa média de câmbio, outro parâmetro considerado pelo governo.

³ Disponível em: <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/sof/orcam_ant/orcamento_2011>

Conforme a Mensagem Presidencial do PLOA/2011, a taxa de crescimento da massa salarial é o principal índice de projeção das receitas oriundas de contribuições do Regime Geral de Previdência Social – RGPS. Também influenciam essa projeção o reajuste do teto de contribuição e o valor do salário mínimo.

O reajuste do salário mínimo, além de ser utilizado como parâmetro para as receitas do RGPS, impacta o déficit do RGPS principalmente por servir de base à projeção das despesas com benefícios previdenciários. O salário mínimo indexa, entre outros, os seguintes benefícios da Seguridade Social: o Benefício de Prestação Continuada, a Previdência Rural, o piso do RGPS, o Abono Salarial e o Seguro-Desemprego.

Essas breves considerações preliminares preparam o terreno sobre o qual serão analisados os dados relativos aos parâmetros macroeconômicos. A tabela seguinte mostra os desvios percentuais dos valores reais em comparação com os valores utilizados na elaboração da proposta orçamentária. Quando a tabela apresenta um valor negativo, isso indica que o valor real foi inferior ao constante do PLOA. Os dados completos para cada um dos parâmetros analisados se encontram no apêndice.

Tabela 2. Parâmetros Macroeconômicos – Real x PLOA

Parâmetro	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Desvio Médio*
PIB Real (%)	-24%	-62%	63%	-21%	-12%	28%	3%	-107%	67%	-50%	44%
IPCA acum. (%)	258%	79%	38%	26%	-31%	-1%	48%	-4%	36%	45%	57%
IGP-DI acum (%)	343%	4%	93%	-83%	-25%	84%	127%	-127%	151%	11%	105%
Taxa Selic % a.a.	67%	1%	17%	34%	-20%	-18%	36%	-35%	23%	2%	25%
Taxa de Câmbio Média	-	6%	-14%	-23%	-20%	-15%	-7%	17%	-12%	-9%	14%
Salário Mínimo	-	-	-	7%	9%	1%	2%	0%	1%	1%	3%

Fontes: IPEADATA e SOF/MPOG

* Média dos valores absolutos da série

Os dados demonstram que as projeções do governo federal para os parâmetros macroeconômicos que norteiam a elaboração do PLOA, em geral, se distanciaram dos seus valores reais nos últimos dez anos. Os desvios são especialmente relevantes para o crescimento real do PIB e para os índices de inflação. Como visto, esses são parâmetros de quantidade e preço

importantes para a projeção das receitas primárias. No caso da taxa Selic, da taxa de câmbio média e do salário mínimo, os desvios, na média, foram menores no período considerado.

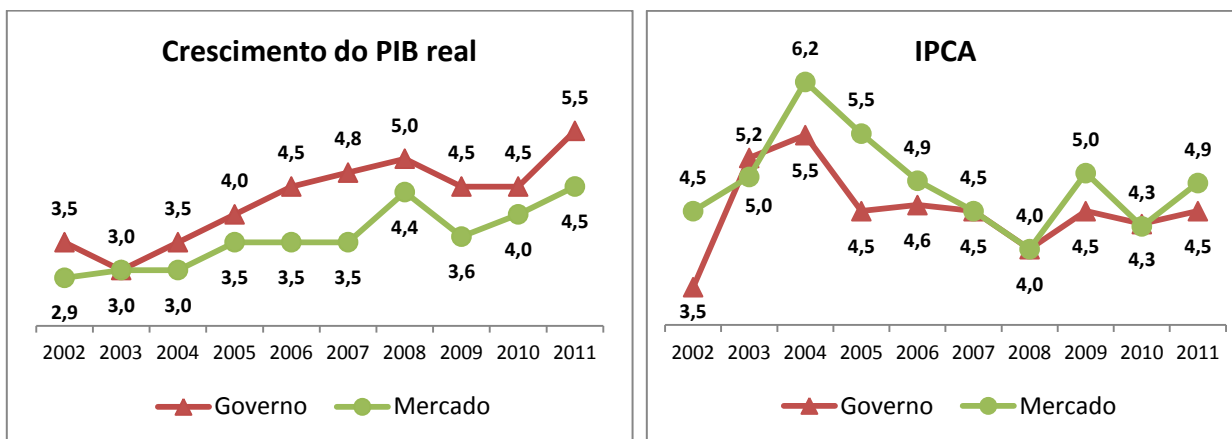
O desvio médio entre o dado real e o projetado pelo governo, com relação ao crescimento do PIB, foi de 44% no período. Em relação ao IPCA e ao IGP-DI, os desvios médios foram, respectivamente, 57% e 105%. Vale dizer, não se deve esperar que os dados divulgados pelo Poder Executivo no envio da proposta orçamentária ao Congresso Nacional corresponderão à realidade.

Os dados dos últimos dez anos também permitem concluir que, em geral, o desempenho da economia é pior do que o projetado pelo governo. A projeção de crescimento do PIB em apenas quatro dos dez anos da série foi maior do que o crescimento real. Quanto aos índices de inflação (IPCA e IGP-DI), em apenas três anos projetaram-se valores superiores aos valores reais.

Pode-se chegar a conclusão semelhante no caso da projeção da taxa Selic. Embora seja uma variável cuja meta é fixada periodicamente pelo próprio governo, sua definição tende a refletir o desempenho esperado da economia. Em sete dos dez anos a taxa Selic projetada pelo governo foi inferior à que de fato se observou no final do exercício seguinte.

As projeções do PLOA dos últimos dez anos mostram que o governo tende a desenhar cenários macroeconômicos otimistas. Uma medida do otimismo do governo é a comparação dos dados por ele divulgados com as projeções feitas pelo mercado em uma mesma época. Os gráficos a seguir comparam as projeções do governo com as projeções do mercado na época da entrega do PLOA ao Congresso Nacional. Como referência para as projeções do mercado serão utilizados os boletins Focus – Relatório de Mercado, publicados pelo Banco Central do Brasil na última semana de agosto de cada ano (data mais próxima a 31 de agosto).

Gráfico 1. Parâmetros Macroeconômicos – Governo x Mercado – PLOA

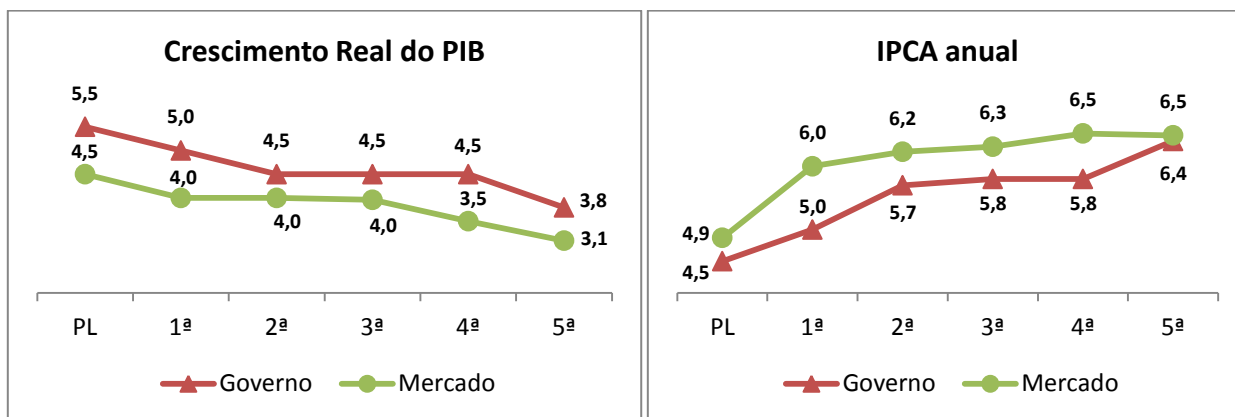


Fontes: Focus – Relatório de Mercado e Projetos de Lei Orçamentária da União de 2002 a 2011

Entre 2002 e 2011, as projeções do mercado para crescimento do PIB e inflação, no momento da entrega do PLOA ao Congresso Nacional, foram quase sempre mais conservadoras que as do governo federal. Para o crescimento do PIB, isso não ocorreu apenas em 2003, quando a projeção do mercado se igualou à do governo. Quanto à inflação, somente em 2003 o mercado previu uma inflação para o ano seguinte inferior à do governo e nos anos de 2007, 2008 e 2010 ambos chegaram à mesma projeção.

O governo pode reavaliar suas projeções ao longo do exercício. Com base nas novas projeções, ele reestima suas receitas e despesas e identifica eventuais necessidades de limitação de empenho das despesas discricionárias. As reavaliações do governo permitem que sejam feitos os ajustes necessários ao alcance da meta de resultado primário. Mesmo no decorrer do exercício, o otimismo do governo tende a perdurar. Como exemplo, os gráficos seguintes trazem as projeções do governo no PLOA e nas cinco avaliações bimestrais de 2011 e as projeções feitas pelo mercado na mesma época (últimas semanas dos meses em que são divulgados os relatórios de avaliação bimestral do governo).

Gráfico 2. Parâmetros Macroeconômicos – Governo x Mercado – 2011



Fontes: Focus – Relatório de Mercado e Relatórios Bimestrais de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias de 2011

Durante o exercício de 2011, o governo sempre projetou cenários mais otimistas do que os do mercado, em relação aos parâmetros de crescimento do PIB e inflação medida pelo IPCA. A esse respeito, vale transcrever posicionamento da Consultoria de Orçamentos da Câmara dos Deputados (2011)⁴:

As previsões dos principais parâmetros (crescimento e variação dos principais índices de preços) pelo Executivo demoram, tomando-se o consenso Focus como referência, a se ajustar à evolução das estatísticas correspondentes. [...] Trata-se, presumivelmente, de recurso para fomentar expectativas positivas quanto ao acerto de políticas macroeconômicas. Essa postura compromete o rigor das avaliações orçamentárias e diminuem seu valor para efeito do acompanhamento da execução.

Pode-se alegar, não sem motivo, que a comparação com o mercado não necessariamente indica que o governo é um agente otimista em excesso. Sob outra perspectiva, as projeções do governo poderiam ser apenas mais realistas, enquanto o mercado poderia ter um comportamento excessivamente conservador. Mas não é o que ocorreu nos últimos anos. Os dados indicam que o mercado tende a acertar mais que o governo. Quando comparadas as projeções de crescimento do PIB e inflação medida pelo IPCA feitas em novembro dos últimos sete anos – portanto, mais próximas do final do exercício e presumivelmente com maiores chances de condizerem com os valores reais –, o resultado é que as projeções do mercado, em geral, ficaram mais próximas da realidade em relação às do governo.

Ocorre que as projeções de crescimento do PIB e de inflação são variáveis relevantes quando da elaboração do Orçamento. É com base nessas previsões que se estimam a maior parte

⁴ Nota Técnica 22, de 19 de dezembro de 2011. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2011>

das receitas para o exercício seguinte. O crescimento do PIB, por exemplo, é o principal efeito quantidade utilizado na projeção das receitas do ano seguinte. O crescimento do PIB, tudo o mais constante, tem impacto positivo na projeção das receitas que o utilizam como índice de quantidade.

É necessário apontar os possíveis riscos de uma postura fiscal que se revele pouco conservadora. Caso o Poder Executivo ajuste as projeções de crescimento do PIB a bases mais realistas durante o exercício, por meio das avaliações bimestrais de receitas e despesas primárias, o efeito mais provável é uma redução nas estimativas de receitas primárias. A redução nas estimativas de receitas primárias, por sua vez, gera dois possíveis efeitos. Ou implica o não cumprimento meta de resultado primário ou implica o contingenciamento de despesas primárias discricionárias.

Como ilustração, o Projeto de Lei Orçamentária da União para 2009 previa crescimento do PIB de 3,5%. Após as duas primeiras avaliações bimestrais, durante o exercício, a estimativa foi revista para 1%, em função do cenário de retração econômica que o mundo vivia à época. As estimativas de receita em relação à estimativa da LOA sofreram redução, somente nos dois primeiros bimestres de 2009, de R\$ 53,2 bilhões. Como resultado, já no primeiro bimestre houve contingenciamento de despesas primárias na ordem de R\$ 21,3 bilhões, 29% de toda a base contingenciável do Orçamento⁵.

Também há risco fiscal quando o Poder Executivo não ajusta as projeções de crescimento do PIB e este de fato é menor do que o esperado. Uma possível consequência deste comportamento é a superestimação das receitas. Receitas superestimadas, por seu turno, permitem a ampliação dos limites de empenho no final do exercício e dão ensejo ao aumento do montante de despesas inscritas em restos a pagar para os exercícios seguintes.

É o que parece ter ocorrido em 2011. A 5ª avaliação bimestral de 2011 ainda previa crescimento do PIB de 3,8%, enquanto o mercado sinalizava 3,1%. Se considerarmos que a 5ª avaliação é feita em novembro – muito próxima dos dados finais do exercício –, pode-se dizer que a diferença entre as projeções do governo e do mercado era significativa. A 5ª avaliação previu aumento de receitas líquidas de R\$ 15,2 bilhões e, conjugando-se os demais fatores que

⁵ Os dados citados no parágrafo foram retirados dos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do Poder Executivo relativos ao primeiro e segundo bimestres de 2009.

impactam o resultado primário, resultou na ampliação dos limites de empenho em R\$ 12 bilhões. A ampliação dos limites de empenho, já em 22 de novembro de 2011, desloca as fases de liquidação e pagamento das despesas para o exercício seguinte, na forma dos restos a pagar.

Segundo a Consultoria de Orçamentos da Câmara dos Deputados (2012)⁶:

“A 5ª avaliação, prevendo receitas em volume que não iria se realizar – esperava-se a desaceleração da economia e da arrecadação administrada pela RFB no último bimestre –, distorceu a execução, abriu espaço para empenho e propiciou o aumento dos restos a pagar inscritos.”

O parâmetro com menor desvio médio entre o valor real e o valor projetado pelo governo foi o salário mínimo. Nos últimos sete anos, o desvio médio foi de apenas 3%. A credibilidade do valor do salário mínimo utilizado pelo governo na elaboração da proposta orçamentária se explica pela forma de definição dessa variável. De acordo com a Constituição Federal, o salário mínimo deve ser fixado por lei e ter reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo. O governo nos últimos anos tem previsto uma correção do salário mínimo correspondente ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, a título de reajuste, e ao crescimento do PIB no ano anterior, a título de aumento real. O instrumento utilizado vinha sendo a Medida Provisória, o que conferia ao Poder Executivo um grau ainda maior de previsibilidade.

A regra que já vinha sendo utilizada pelo governo foi institucionalizada pela Lei 12.382, de 25 de fevereiro de 2011. A lei fixa como regra de correção do salário mínimo entre 2012 a 2015 a variação do INPC, acumulada nos doze meses anteriores ao mês do reajuste, mais o percentual equivalente à taxa de crescimento real do PIB apurada no penúltimo ano anterior ao reajuste, a título de aumento real.

Como observação final, deve-se levar em consideração que algumas variáveis econômicas, entre elas PIB e inflação, não são inteiramente controláveis pelo governo. Como bem salienta Segundo (apud GONTIJO, 2010, p. 68), o Orçamento não deve ser “uma fórmula garantidora das previsões que o contém, isto é, o Orçamento não pode garantir que as previsões orçamentárias sejam realizadas concretamente. Estas dependem do desempenho econômico e de decisões políticas que a confirmem”. Acresce-se a isso o fato de o marco temporal utilizado no presente trabalho ser o envio da proposta orçamentária ao Congresso Nacional. Ou seja, há um hiato de cerca de um ano e meio entre os valores projetados e os valores reais.

⁶ Nota Técnica 9, de 15 de março de 2012. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2012>

Nesse contexto, exigir que as projeções do governo para variáveis não inteiramente controláveis por ele sejam sempre muito próximas aos valores reais seria extrapolar suas capacidades. O objeto deste trabalho, no entanto, é tão somente avaliar a credibilidade das projeções da proposta orçamentária, esta medida pela comparação entre os valores reais e os valores projetados. Sob esse aspecto, os dados dos últimos dez anos apontam uma baixa credibilidade das projeções do governo para os parâmetros macroeconômicos que subsidiam a elaboração do Orçamento, em especial para o crescimento real do PIB e para os índices de inflação.

3. RECEITAS E DESPESAS PRIMÁRIAS

3.1 Receitas Primárias

Nas palavras de Siqueira (2002), “a previsão de receitas envolve o uso de técnicas analíticas para projetar a quantidade de recursos financeiros disponíveis num determinado tempo futuro”. Desse ponto de vista, a previsão das receitas primárias é a base para a fixação das despesas primárias da proposta orçamentária. Como observado no Capítulo 1, o total das receitas primárias menos a meta de resultado primário representa o limite para alocação em despesas primárias em determinado exercício. A capacidade do governo para prever os recursos disponíveis no exercício seguinte é, nesse sentido, um dos elementos críticos para o desempenho fiscal.

As metodologias de projeção de receitas orçamentárias adotadas pelo governo federal estão baseadas na série histórica de arrecadação ao longo dos anos ou meses anteriores, corrigida pelos parâmetros de preço, de quantidade e por possíveis alterações legais. As previsões também devem incorporar corretamente componentes de tendência, sazonalidade etc., de forma que mais se aproximem da realidade. Segundo o manual de metodologia de previsão de receitas públicas da SOF, os modelos de projeção, no entanto, não conduzem necessariamente a um procedimento exato da previsão.

Para a presente análise devem-se inserir os valores da Lei Orçamentária aprovada pelo Congresso Nacional em adição aos valores do Projeto de Lei e aos valores reais do final do exercício. A razão para isso é que ao Poder Legislativo é dada a prerrogativa de efetuar acréscimos ou supressões nas projeções feitas pelo Poder Executivo. A LRF limita eventuais alterações na estimativa de receita aos casos em que haja erros ou omissões de ordem técnica ou legal.

Para os fins deste trabalho, optou-se por analisar separadamente o desempenho dos grandes grupos de receitas divulgados pelo Poder Executivo no momento do envio da proposta ao Poder Legislativo, quais sejam: receitas administradas pela RFB, exceto receitas do RGPS; arrecadação líquida do RGPS; e receitas não administradas pela RFB.

Tabela 3. Receita Administrada pela SRF – PL x Lei x Real

R\$ bilhões						
Ano	PL	Lei	Real	Desvio (Real x PL)	Desvio % (Real x PL)	Mais próxima
2002	200,3	213,4	219,4	19,1	10%	Lei
2003	216,4	238,2	242,7	26,3	12%	Lei
2004	274,4	279,9	286,8	12,4	5%	Lei
2005	302,3	323,2	333,0	30,7	10%	Lei
2006	347,2	364,3	359,2	12,0	3%	Lei
2007	399,4	411,7	417,5	18,1	5%	Lei
2008	443,8	443,8	466,3	22,5	5%	-
2009	523,5	522,4	456,1	-67,4	-13%	Lei
2010	545,0	557,6	531,1	-13,9	-3%	PL
2011	632,0	642,0	628,6	-3,4	-1%	PL
Desvio Médio*:				7%		

Fonte: PortalSOF

* Média dos valores absolutos da série

As receitas administradas pela Receita Federal representam cerca de dois terços do total das receitas primárias. O grupo é composto basicamente pelas receitas tributárias de competência da União. Os dados dos últimos dez anos demonstram a credibilidade das projeções realizadas pelo Poder Executivo na elaboração da proposta orçamentária. O desvio médio no período foi de apenas 7% e, à exceção do último triênio, os valores efetivamente arrecadados superaram os valores previstos.

Tabela 4. Arrecadação Líquida do RGPS – PL x Lei x Real

R\$ bilhões						
Ano	PL	Lei	Real	Desvio (Real x PL)	Desvio % (Real x PL)	Mais próxima
2002	69,2	69,2	71,0	1,8	3%	-
2003	77,6	78,6	80,7	3,1	4%	Lei
2004	92,6	92,6	93,8	1,2	1%	-
2005	107,7	107,7	108,4	0,7	1%	-
2006	120,5	123,7	123,5	3,0	3%	Lei
2007	134,9	135,9	140,4	5,5	4%	Lei
2008	157,1	161,7	163,4	6,3	4%	Lei
2009	187,8	187,8	182,0	-5,8	-3%	-
2010	204,3	204,3	212,0	7,7	4%	-
2011	233,9	240,1	245,9	12,0	5%	Lei
Desvio Médio*:				3%		

Fonte: PortalSOF

* Média dos valores absolutos da série

A arrecadação líquida do RGPS é representada pelas contribuições previdenciárias, excluindo a arrecadação de Outras Entidades (Terceiros), as restituições de contribuição e os ressarcimentos de arrecadação. Esse grupo representa cerca de 23% do total das receitas primárias. O principal referencial utilizado pelo Poder Executivo para a projeção dessas receitas é a variação da massa salarial.

A arrecadação líquida do RGPS é o grupo que obteve o melhor resultado em termos de credibilidade. Nos últimos dez anos, o desvio médio em relação ao PLOA foi de apenas 3% e, à exceção de 2009, a arrecadação sempre superou a previsão.

Tabela 5. Receitas Não Administradas – PL x Lei x Real

R\$ bilhões						
Ano	PL	Lei	Real	Desvio (Real x PL)	Desvio % (Real x PL)	Mais próxima
2002	36,4	35,7	33,5	-2,9	-8%	Lei
2003	34,9	36,9	37,0	2,1	6%	Lei
2004	35,4	37,7	44,4	9,0	26%	Lei
2005	47,7	51,8	49,3	1,6	3%	PL
2006	55,6	58	62,9	7,3	13%	Lei
2007	69,1	70,7	62,4	-6,7	-10%	PL
2008	77	82	87,8	10,8	14%	Lei
2009	97,6	95,1	102,5	4,9	5%	PL
2010	104,3	111,9	178,0	73,7	71%	Lei
2011	101,7	108,5	116,5	14,8	15%	Lei
Desvio Médio*:					17%	

Fonte: PortalSOF

* Média dos valores absolutos da série

Esse grupo de Receita é constituído pelas contribuições econômicas e sociais não administradas pela RFB, pelas taxas e multas pelo exercício do poder de polícia, pelas taxas por serviços públicos, pelas receitas próprias e pelas demais receitas que não pertencem aos grupos anteriores.

Diferente do observado nos grupos anteriores, os dados de arrecadação real para as receitas não administradas nos últimos dez anos demonstram que as projeções do Executivo são pouco críveis. Em média, o desvio médio entre a proposta orçamentária e a execução foi de 17% no período, maior do que nos demais grupos analisados.

As receitas não administradas, porém, corresponderam, em média, a cerca de 12% do total das receitas primárias de 2002 a 2011 e não influenciam de forma significativa o resultado

agregado. O resultado para o total das receitas primárias, portanto, revela que as projeções contidas na proposta orçamentária são, sim, críveis. Quando somados os valores dos três grandes grupos de receitas, o desvio médio no período foi de apenas 6%, sendo que apenas em 2009 a arrecadação não superou a previsão.

Em 2009, o Banco Mundial realizou uma avaliação sobre a gestão financeira do governo federal⁷. A avaliação se baseou na metodologia PEFA, desenvolvida pelo próprio organismo. Como observado no Capítulo 1, um dos itens que compõem a metodologia PEFA é a credibilidade orçamentária, esta obtida a partir de uma comparação entre a execução orçamentária e a Lei Orçamentária. A conclusão do Banco Mundial quanto às receitas primárias aponta um quadro positivo: “nos últimos três anos [2006 a 2008], o total das receitas reais foi muito próximo ou acima das estimativas, sugerindo que o governo tenha conseguido prever precisamente suas receitas”.

A interposição dos valores da Lei Orçamentária enseja uma análise complementar. No período de referência, os valores aprovados pelo Legislativo foram quase sempre superiores aos valores da proposta orçamentária, independente do grupo de receitas. O aumento na previsão de receitas por parte do Congresso Nacional tem sido interpretado como um mecanismo utilizado pelos parlamentares para acomodar novas despesas orçamentárias durante a tramitação do Projeto de Lei Orçamentária.

A Constituição Federal (artigo 166) impõe restrições à alteração, por parte do Legislativo, da proposta do Orçamento enviada pelo Executivo. Da leitura que se faz do processo legislativo orçamentário fixado pela Constituição, constata-se que o Legislativo apenas poderia realizar emendas às estimativas de receitas nos casos de erros e omissões no PLOA.

Como parêntese, vale reforçar que, com a LRF, a possibilidade excepcional de alteração da receita restou explícita em seu art. 12: reestimativa de receita por parte do Poder Legislativo só será admitida se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal.

Para Tollini (2008), os parlamentares têm se utilizado do argumento de que haveria erro nas estimativas de receitas constantes do PLOA para aumentá-las:

⁷ Desempenho da Gestão Financeira Pública Federal – baseado na metodologia PEFA (2009). Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/Desempenho_gestao_financeira_publica_federal.pdf>

Por exemplo, sob a alegação de que a grade de parâmetros macroeconômicos – principalmente o crescimento real do PIB e a taxa de inflação – havia alterado-se entre a data de encaminhamento do PLO pelo Poder Executivo e o momento em que apresentavam os seus pareceres, a partir do ano 2000 os relatores passaram a determinar que a grade de parâmetros econômicos constante do PLO estava “errada”. Desde então, todos os anos o Congresso utiliza o subterfúgio de corrigir esse “erro”, introduzindo nova grade de parâmetros macroeconômicos no PLO, desconsiderando o fato de que não se trata de erro, mas sim de uma mudança natural das expectativas dos agentes em função da evolução da conjuntura econômica.

Essa mesma linha seguem Lima e Miranda (2006). Os “erros” apontados pelo Legislativo sempre revelariam receitas subestimadas ou ausentes no PLOA do Executivo, permitindo ao Congresso introduzir estimativa mais elevada das receitas e apropriar a diferença para financiar novas despesas, indicadas pelos parlamentares em suas emendas.

Embora não desqualifiquem o argumento defendido pelos autores citados acima – ou seja, os parlamentares poderiam de fato aumentar a previsão de receitas do PLOA apenas para acomodar mais emendas à despesa – os dados mostram que as projeções do Congresso nos últimos dez anos foram em geral melhores que as projeções do Poder Executivo. A última coluna das tabelas informa qual das duas projeções se aproximou mais da arrecadação real em cada exercício. Nos três grupos de receitas analisados, a projeção do Congresso ficou mais próxima dos valores reais em mais exercícios do que a projeção do Executivo.

Nesse aspecto, os dados aqui apresentados contradizem uma das conclusões de Tollini (2008), para quem “a consequência mais perversa das reestimativas das receitas que o Congresso introduz na LOA todos os anos é a perda de realismo da LOA, que passa a conter despesas para as quais não haverão receitas suficientes”. A contradição é que, independente da motivação que o Congresso possa ter, ao menos nos últimos dez anos ele tem sido um melhor preditor das receitas do que o Executivo.

Ao maior acerto do Congresso nos últimos anos o FMI (apud Banco Mundial, 2009, p. 29) agrega o componente “sorte”. A análise do FMI parte da observação de que nos últimos exercícios houve recorrentes ganhos de arrecadação. Esses ganhos vieram tanto de fatores estruturais – maior estabilidade econômica, crescimento do PIB, diminuição das desigualdades, melhor administração tributária e ampliação da base tributária –, como de fatores cíclicos temporários – aumento dos preços das commodities internacionais, ganhos de capital significativos e lucros flutuantes do setor financeiro. Ocorre que tanto as técnicas de previsão do

governo quanto as utilizadas pelo Congresso centram-se na dinâmica estrutural, tendo em vista que a dinâmica cíclica temporária é tipicamente mais difícil de se prever. Nas palavras do Fundo:

Isto sugere certo elemento de “sorte” na proximidade entre a reprevisão de receitas do Congresso e os resultados reais. Dado que nem as estimativas da PLOA, nem as revisões do Congresso, explicitamente incorporaram uma análise sistemática e cíclica, isto aumenta o risco de que o bom registro das previsões de receitas recentemente poderia se desfazer se o componente “temporário” for revertido.

Nada obstante, a apreciação das receitas, na esfera legislativa, permite incorporar às projeções do Executivo mais alguns meses de arrecadação efetiva no ano, o que melhora a base de cálculo da projeção. Em acréscimo, permite incorporar expectativas mais recentes de desempenho da economia no ano seguinte e atualizar as alterações legais em potencial, o que, por seu turno, melhora os efeitos preço, quantidade e legislação utilizados na projeção de receitas.

Não sem razão a Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2006, prevê uma segunda reestimativa das receitas até dez dias após a conclusão da votação dos relatórios setoriais da despesa, tendo em vista eventual revisão dos parâmetros macroeconômicos ou na legislação tributária.

Ao menos em tese, pode-se afirmar que, se o Legislativo adotar a mesma metodologia de projeção do Executivo, suas estimativas tendem a ser mais críveis. Os dados apresentados neste capítulo corroboram essa afirmação.

Greggianin (2006) defende o papel do Congresso Nacional nas alterações à receita: “A importância da previsão de receita com menor margem de erro evita Orçamentos com despesas artificialmente acrescidas, gerando pressões ou expectativas que não se confirmarão”. Para o autor, abrir mão dessa possibilidade significa aceitar uma lei orçamentária com receitas subestimadas. Nesse sentido, a reestimativa da receita, havendo fundadas razões para tanto, revela respeito ao princípio da universalidade orçamentária.

3.2 Despesas Primárias

A avaliação sobre a gestão financeira do governo federal feita em 2009 pelo Banco Mundial também pode ser considerada positiva quanto às despesas primárias. Conforme destacado no relatório, nos três anos analisados (2006 a 2008), os desvios da execução orçamentária em relação ao Orçamento aprovado foram sempre inferiores a 10%. Como, porém,

em dois exercícios o desvio foi superior a 5%, a pontuação para o indicador relativo à despesa foi B, segunda maior na escala do Banco, que vai de A a D.

Com efeito, a comparação expandida para os últimos dez anos indica que a realização das despesas primárias – aqui considerada pelo pagamento, conforme exposto no Capítulo 1 – foi muito próxima do Orçamento aprovado, parâmetro utilizado pelo Banco Mundial. Vale reforçar que neste trabalho a medida de credibilidade tem como parâmetro a proposta orçamentária, o PLOA enviado ao Congresso até 31 de agosto. Os dados estão na tabela seguinte:

Tabela 6. Despesas Primárias – PL x Lei x Real

R\$ bilhões					
Ano	PL	Lei	Real	Desvio (Real x PL)	Desvio % (Real x PL)
2002	273,9	290,0	284,8	10,9	4%
2003	300,3	324,5	309,5	9,3	3%
2004	355,5	370,2	361,1	5,6	2%
2005	410,3	436,8	419,4	9,1	2%
2006	474,5	494,6	470,2	-4,3	-1%
2007	547,8	563,5	527,3	-20,6	-4%
2008	631,6	637,4	580,5	-51,0	-8%
2009	750,9	749,6	653,4	-97,6	-13%
2010	802,4	829,7	738,4	-63,9	-8%
2011	913,9	935,1	822,2	-91,7	-10%
Desvio Médio*:					5%

Fonte: Siop

* Média dos valores absolutos da série

Quando examinadas em sua totalidade, as despesas primárias reais (executadas) ficaram em geral próximas aos valores da proposta enviada ao Congresso. A média dos desvios absolutos na série foi de apenas 5%.

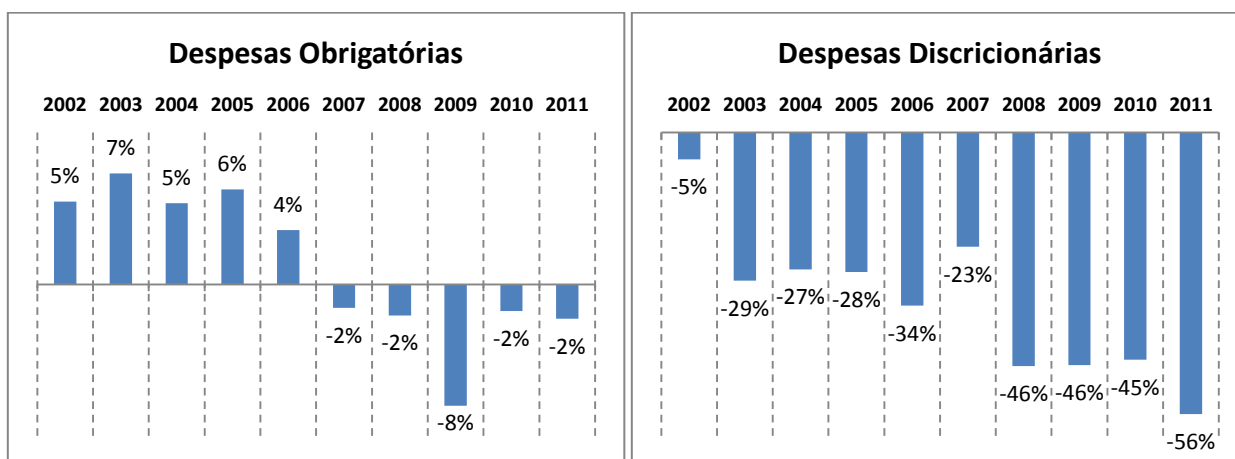
Os dados aqui analisados, ainda que tenham como ponto focal a proposta orçamentária, em boa medida corroboram a conclusão do Banco Mundial a respeito da credibilidade orçamentária das despesas primárias. No entanto, a análise do Banco se encerra no valor global das despesas primárias e uma análise muito agregada pode não ser a mais pertinente para o Orçamento federal, tendo em vista a participação preponderante de despesas obrigatórias entre as despesas primárias.

O grau de imposição do Orçamento – o percentual de despesas obrigatórias no total das despesas primárias – tem reflexo direto na execução orçamentária. Uma maior execução

orçamentária se segue a um maior grau de imposição quase como um corolário natural. No Orçamento federal, o que se observa é que esse grau permaneceu relativamente estável entre 2002 e 2011, na média 87%⁸. Não obstante, também se observa um aumento do desvio na execução da despesa, notadamente a partir de 2007 (Tabela 6). A explicação recai sobre a fatia discricionária do Orçamento, conforme será analisado adiante.

A Gráfico 3 apresenta os desvios percentuais entre execução e proposta orçamentária para as despesas primárias, segregando-os em despesas obrigatórias e despesas discricionárias.

Gráfico 3. Desvio percentual entre execução e proposta orçamentária*



Fonte: Siop

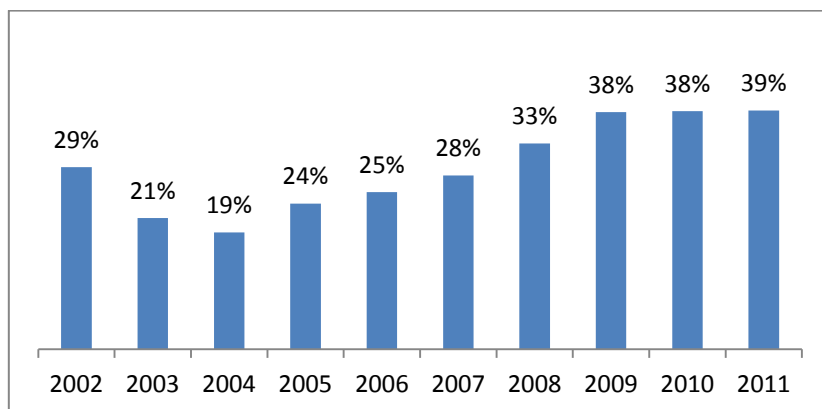
*Um percentual negativo indica que a execução foi inferior ao valor da proposta.

Se considerarmos apenas os valores absolutos dos desvios das despesas obrigatórias, veremos que a média nos últimos cinco exercícios foi inferior à dos cinco primeiros, ainda que em 2009 tenhamos observado o maior desvio da série. Portanto, não foram as despesas obrigatórias as responsáveis pelo aumento do desvio das despesas primárias nos últimos exercícios.

Esse aumento foi provocado pelas despesas discricionárias, cujo desvio aumentou visivelmente a partir de 2008. Nos últimos dez anos, o governo federal executou em média apenas 66% de suas despesas primárias discricionárias. A inexecução tem como principal fator o aumento da participação dos investimentos no total dessas despesas, notadamente com a instituição do PAC. A participação dos investimentos era de 29% em 2002, caiu para 19% em 2004 e chegou a 39% em 2011.

⁸ Dados obtidos com base na classificação orçamentária por identificador de Resultado Primário – RP, conforme definido nas Leis de Diretrizes Orçamentárias da União.

Gráfico 4. Participação dos investimentos nas despesas discricionárias



Fonte: Siop

Parcela significativa das despesas obrigatórias se refere a repartição de receitas tributárias entre os entes federados, benefícios previdenciários, pagamento de pessoal ou programas assistenciais. Segundo dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), em 2011, esse grupo de despesas representou mais de 80% de todos os pagamentos de despesas obrigatórias do governo federal. Para despesas como essas, é pouco útil avaliar o nível de execução, dado o caráter de mera transferência financeira.

Nesse contexto, uma análise com base apenas no valor global das despesas primárias se revelaria superficial, dada a interferência do montante de despesas obrigatórias no resultado e a consequente rigidez das despesas primárias. O próprio Banco Mundial (2009) pondera que “o Orçamento é extremamente rígido, com bastante vinculação de receitas e despesas”.

É necessário descer um nível. Quando analisadas as despesas discricionárias, em especial os investimentos, não há razões para crer que as previsões divulgadas por meio do PLOA irão se realizar. Os desvios em relação ao planejado são relevantes. Entre essas despesas, o PAC fornece o melhor exemplo. A cada ano o governo tem divulgado valores cada vez maiores de investimentos por meio do Programa. Não obstante, a execução orçamentária não tem reagido da mesma forma.

A tabela seguinte traz os valores da proposta orçamentária (PL), do Orçamento aprovado (Lei) e da execução orçamentária (Real) para os investimentos contidos nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do governo federal entre 2002 e 2011.

Tabela 7. Investimentos – PL x Lei x Real

R\$ bilhões					
Ano	PL	Lei	Real	Desvio (Real x PL)	Desvio % (Real x PL)
2002	11,0	17,6	4,5	-6,5	-59%
2003	7,4	14,2	2,3	-5,1	-69%
2004	7,8	12,4	5,1	-2,7	-35%
2005	11,5	21,4	5,9	-5,6	-49%
2006	14,3	21,2	6,6	-7,8	-54%
2007	16,2	27,3	8,6	-7,5	-47%
2008	28,8	37,9	8,9	-19,8	-69%
2009	38,0	47,6	14,0	-24,0	-63%
2010	44,5	58,1	21,5	-23,0	-52%
2011	51,4	62,9	16,7	-34,8	-68%
Desvio Médio:					-56%

Fonte: Siop

Como se depreende, nem a proposta orçamentária nem o Orçamento aprovado são boas projeções dos investimentos que serão executados no exercício a que se referem. Em média, 56% dos investimentos previstos no Orçamento não foram executados, quando se compara com a proposta orçamentária. Os valores são significativos em todos os anos, o que reforça a incapacidade do governo federal para realizar projetos de investimento.

Em complemento ao já citado trabalho sobre a gestão financeira do governo federal, o Banco Mundial, em 2009, também realizou uma avaliação da gestão do investimento público no Brasil⁹. A avaliação se assenta em características básicas que, segundo o Banco Mundial, o processo do investimento público deve possuir. Uma dessas características se refere à implementação dos projetos.

Nesse aspecto, o Banco Mundial chama a atenção para a baixa execução orçamentária dos investimentos. O relatório é superficial quando analisa as causas, mas expõe algumas. Em síntese, o longo período de baixos investimentos teria enfraquecido a capacidade de planejamento e elaboração de projetos. Ao longo do tempo, o governo também teria perdido a habilidade de conduzir processos licitatórios, que se caracterizam no Brasil pela lentidão e pelo alto grau litigioso. Em adição, a implementação dos investimentos esbarraria em contratos complexos e procedimentos ambientais difíceis. Por fim, deficiências na qualidade dos projetos resultariam na

⁹ Avaliação da Eficiência da Gestão do Investimento Público (2009). Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/Avaliacao_Eficiencia_gestao.pdf>

paralisação de obras pelo TCU. Há também razões relacionadas à condução da política fiscal ao longo do exercício, que pode sujeitar as despesas discricionárias – das quais fazem parte os investimentos – a interrupções no fluxo financeiro. Essa imprevisibilidade orçamentária seria outro fator que limitaria a capacidade de execução dos projetos.

Quanto ao último aspecto – interrupções do fluxo financeiro e consequente imprevisibilidade orçamentária –, a alternativa do governo para aumentar a velocidade dos investimentos tem sido a seleção de projetos prioritários que recebem estruturas de gestão e monitoramento específicas. Como exemplos, o relatório cita os planos Brasil em Ação, Avança Brasil, Projeto Piloto de Investimentos (PPI) e, mais recentemente, o PAC.

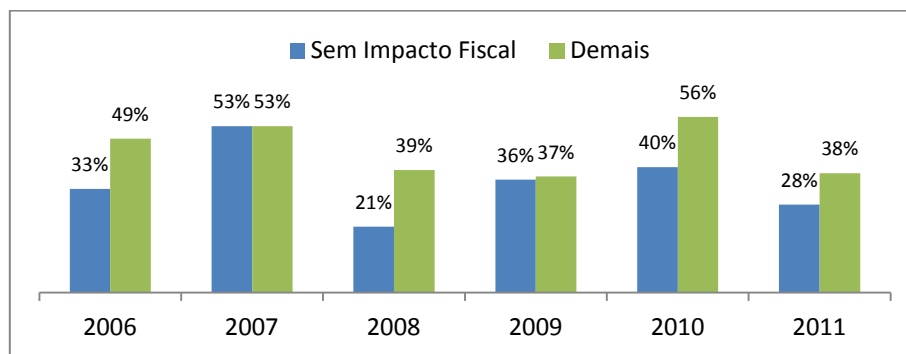
As carteiras prioritárias de investimentos (PPI e PAC) têm se caracterizado também por um tratamento fiscal excepcional. As Leis de Diretrizes Orçamentárias, desde 2007, têm permitido a redução da meta de superávit primário para atendimento de programações selecionadas. Na prática, a regra legal visa garantir fluxo de recursos para os projetos prioritários durante o ano, um dos problemas citados pelo Banco Mundial.

Com efeito, Afonso (2010) destaca que:

Na realidade, formalmente as restrições fiscais para a elevação dos gastos do governo em infraestrutura começaram a ser eliminados desde que o governo lançou o Projeto Piloto de Investimentos (PPI) em 2005 e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007.

A garantia de recursos, no entanto, não tem sido suficiente para alterar o padrão de execução dos investimentos. Conforme se verá no gráfico seguinte, no período entre 2006 e 2011, a execução dos investimentos sem impacto fiscal foi ainda menor que a execução dos demais investimentos, quando comparada aos valores da proposta orçamentária.

Gráfico 5. Execução orçamentária dos investimentos – Sem impacto fiscal x Demais



Fonte: Siop

A partir de 2007, os investimentos sem impacto fiscal foram incorporados pelo PAC, que ainda possuía uma fatia sem essa prerrogativa. A partir de outubro de 2009¹⁰, o identificador orçamentário para os investimentos sem impacto fiscal passou a ser representado pelo Programa e todas as despesas do programa passaram a ter essa classificação.

O PAC é atualmente uma das fatias de despesa da União que mais geram expectativas por parte dos agentes econômicos. Os investimentos do PAC se diferenciam dos demais investimentos pelo seu caráter produtivo. Ou seja, são investimentos que têm o potencial de sustentar taxas de crescimento mais elevadas. Segundo a Mensagem Presidencial ao PLOA/2011, essas despesas têm por característica a constituição de ativos que contribuirão para gerar resultados positivos no futuro para o setor público e para a economia como um todo, superiores ao aumento do endividamento deles decorrentes. O Programa, nesse sentido, é o principal instrumento de política fiscal de que dispõe o governo para diminuir os gargalos de infraestrutura do país. É essa configuração que o legitimaria a receber tratamento fiscal diferenciado.

Embora a maior parte do Programa não transite pelo Orçamento, uma parcela relevante refere-se a dispêndios orçamentários, principalmente as despesas com infraestrutura logística, como rodovias, portos e aeroportos. Para 2011, por exemplo, a previsão da proposta orçamentária era de R\$ 43,5 bilhões. Mas um anúncio de que estão previstos R\$ 43,5 bilhões em investimentos para determinado exercício é crível? A análise retrospectiva da execução orçamentária do PAC sugere que não.

¹⁰ Lei nº 12.053, de 9 de outubro de 2009, que alterou a LDO-2009 da União.

Tabela 8. PAC – PL x Lei x Real

R\$ bilhões					
Ano	PL	Lei	Real	Desvio (Real x PL)	Desvio % (Real x PL)
2007	-	16,6	4,9	-11,7	-70%*
2008	18	18,9	3,9	-14,1	-78%
2009	21,2	28,5	9,6	-11,6	-55%
2010	23,4	29,7	10,5	-12,9	-55%
2011	43,5	40,4	9,6	-33,9	-78%
Desvio Médio:					-67%

Fontes: PortalSOF, Siop e Siafi

*O PLOA-2007 ainda não previa o PAC. Para 2007, o desvio percentual foi feito em relação à LOA.

Nos cinco primeiros anos do Programa, a execução orçamentária (considerada até o pagamento da despesa) em média chegou a apenas 33% do valor previsto. Esse resultado contradiz a lógica inicial do PAC, que era criar condições para acelerar a execução de investimentos.

Na avaliação do Banco Mundial (2009b), o PAC “reduziu a restrição fiscal sobre o investimento, deu maior foco às prioridades e suavizou os procedimentos de implementação”. No entanto, a garantia de fluxo de caixa e a estrutura de gestão específica não têm se traduzido em melhorias na execução orçamentária.

Os dados para as despesas primárias não consideram os valores relativos a restos a pagar. A intenção é evidenciar a execução orçamentária do Orçamento vigente. Portanto, a comparação tem se concentrado nos valores previstos no Orçamento de cada exercício e a execução no exercício a que se referem.

No entanto, o papel da execução de restos a pagar sempre foi relevante no caso dos investimentos e, em especial, no caso mais recente do PAC. De acordo com dados do Siafi, em quatro dos cinco anos de existência do Programa, a liquidação de restos a pagar não processados foi superior à liquidação do Orçamento vigente (a exceção foi 2009, quando quase se igualaram). Entre 2007 e 2011, o estoque de restos a pagar não processados do PAC no início do exercício saltou de R\$ 3,8 bilhões para R\$ 24,6 bilhões. São despesas que se somam às dotações de cada exercício na demanda por recursos financeiros ao longo do ano.

A necessidade de satisfazer restos a pagar de exercícios anteriores pode ser incluída entre as justificativas para a baixa execução orçamentária do PAC. Como observa o Banco

Mundial (2009), “a execução dos restos a pagar contribui para o aumento da diferença entre as despesas orçadas e as reais”. Contudo, se valer de tal argumento apenas revelaria um mau planejamento orçamentário. Se há estoque de restos a pagar a ser liquidado no exercício, a projeção de despesas para esse exercício deveria levá-lo em conta. A julgar pelos crescentes montantes alocados ao Programa entre 2007 e 2011 e o recorrente distanciamento entre esses valores e a execução de fato, é razoável supor que isso não tem ocorrido.

A postura alocativa do governo federal em relação ao PAC sugere que ele já enxerga o investimento como uma despesa plurianual. Isso subverte a lógica orçamentária – afinal, o Orçamento é anual – e representa mais uma limitação à redução do estoque de restos a pagar.

Nessa configuração, a baixa execução de investimentos do PAC no exercício em que foram previstos não significa necessariamente que as despesas não ocorrerão. Elas apenas não ocorrerão no exercício para o qual foram previstas. Diante disso, é possível reinterpretar os valores que o governo divulga para o PAC no envio da proposta orçamentária. Os dados não representam o montante de recursos que o governo pretende executar no exercício seguinte. Para ser fiel à atual dinâmica orçamentária, é necessário que se entendam esses valores apenas como o montante que o governo acrescentará em investimentos para o Programa nos anos seguintes.

Em síntese, a aceção formal do Orçamento anual não tem impedido que o governo adote um Orçamento plurianual para investimentos do PAC. E o instituto de que ele se vale são os restos a pagar.

No Capítulo 1 foi visto que o governo fixa o limite para alocação em despesas primárias a partir de sua projeção para as receitas primárias e a meta de resultado primário a ser alcançada no exercício seguinte. No decorrer do exercício, portanto, havendo mudanças nas expectativas de arrecadação de receitas, o governo deve ter a capacidade de ajustar suas despesas de forma a não comprometer o alcance da meta de resultado primário. O instrumento de que ele dispõe é a limitação de empenho e movimentação financeira, também chamada de contingenciamento.

Pela sua recorrência e magnitude nos últimos exercícios, o contingenciamento tem sido uma das variáveis que impactam a execução das despesas primárias discricionárias. A condução da política fiscal tem se caracterizado pela imposição de fortes contingenciamentos no início do exercício e por afrouxamentos nos limites de empenho nos meses finais. Essa dinâmica

repercute negativamente na execução orçamentária, pois concentra as etapas de execução no final do exercício, quando muitas vezes já não há tempo suficiente para tanto.

Nesse sentido o posicionamento de Nunes (apud PINTO, 2006):

[...] essa prática [o contingenciamento] gera dificuldades de programação para os gestores, pois impede que seja iniciada a longa sequência de procedimentos necessários para realizar uma despesa (licitação, contratação, empenho, etc.). Ao final do exercício, já não há tempo hábil para adotar esses procedimentos, o que termina por refletir-se em baixa execução da LOA, além de gerar um acúmulo de restos a pagar.

Já Gontijo (2010) entende que o contingenciamento seria uma das formas de que dispõe o Executivo para exercer sua discricionariedade e tem como reflexo o atraso na execução ou o cancelamento de ações orçamentárias. O autor avalia que o contingenciamento é um instrumento tecnicamente necessário, à medida que proporciona a flexibilidade necessária para assegurar o cumprimento das metas fiscais diante de previsões orçamentárias dependentes do desempenho econômico ou de decisões políticas. No entanto, o contingenciamento “permite uma ampla redefinição das prioridades aprovadas pelo Congresso Nacional, o que se dá de forma aleatória ou intencionalmente direcionada para certos tipos e modalidades de gasto”. Ao fim desse processo, pouco se conhece sobre o que de fato restou da lei aprovada.

Em desfecho, vale reproduzir a contribuição de Greggianin (2006), que faz a associação necessária entre os fortes contingenciamentos do início do exercício (criticados por Nunes, apud PINTO, 2006) e a discricionariedade do Poder Executivo na redefinição de despesas (trazida por Gontijo, 2010):

O excesso de conservadorismo na fixação dos limites iniciais da despesa discricionária, a despeito da necessidade de prevenir riscos fiscais, é aspecto prejudicial da gestão orçamentária recente. Limites exageradamente restritivos de empenho e pagamento, além de ampliar a discricionariedade dos responsáveis pela execução, impedem o desenvolvimento normal das etapas de licitação e contratação do setor público, acumulando-se procedimentos no final do exercício.

CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou fazer uma comparação entre as projeções que consubstanciam a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual da União e sua efetiva execução. Entende-se que essa comparação é capaz de fornecer uma medida de credibilidade da proposta orçamentária. Foram utilizados os dados disponíveis de 2002 a 2011. A análise focou os parâmetros macroeconômicos que subsidiam a elaboração da proposta orçamentária e os principais grupos das receitas primárias e despesas primárias.

Com relação aos parâmetros macroeconômicos, os dados demonstraram que as projeções do governo federal quando da elaboração do PLOA, em geral, se distanciaram dos seus valores reais. Os desvios foram especialmente relevantes para o crescimento real do PIB e para os índices de inflação, principais referenciais de quantidade e preço, respectivamente, para a projeção das receitas primárias do PLOA. Com base nessa análise retrospectiva, portanto, não se deve esperar que os dados divulgados pelo Poder Executivo no envio da proposta orçamentária ao Congresso Nacional corresponderão à realidade.

A análise retrospectiva também mostrou que o desempenho real da economia tende a ser pior do que o projetado pelo governo na elaboração da proposta orçamentária. Os dados sugerem certo otimismo do governo em suas projeções para o ano seguinte. No período analisado, as projeções do mercado para crescimento do PIB e inflação na época de envio da proposta ao Congresso foram quase sempre piores, do ponto de vista macroeconômico, que as projeções do governo federal. E o otimismo do governo tende a perdurar mesmo no decorrer do exercício. Entre 2002 e 2011, o mercado também acertou mais que o governo quando analisadas as projeções já no final do exercício. As consequências de uma postura fiscal muito otimista incluem o não alcance da meta fiscal e o contingenciamento – caso o Executivo ajuste as projeções de crescimento do PIB a bases mais realistas durante o exercício – e o aumento dos restos a pagar – caso o Executivo não ajuste as projeções de crescimento do PIB e este de fato seja menor do que o esperado.

Quanto às receitas primárias, as projeções da proposta orçamentária ficaram muito próximas da arrecadação efetiva. Entre 2002 e 2011, o desvio médio foi de apenas 6%. Os resultados, no entanto, foram melhores para as receitas administradas pela RFB e para a arrecadação líquida do RGPS, que correspondem a quase 90% do total das receitas primárias. Já

para as receitas não administradas pela RFB, o desvio médio foi de 17%, demonstrando que, para este grupo, não se deve esperar que os valores do PLOA ocorrerão de fato.

A respeito da participação do Congresso Nacional na definição das projeções de receitas do PLOA, foram trazidas as contribuições de Tollini (2008) e Lima e Miranda (2006), para os quais o Congresso se vale de sua prerrogativa apenas para aumentar as estimativas de receita do PLOA e, com isso, acomodar novas previsões de despesa. Como contraponto, foi citado Greggianin (2006), para quem a participação parlamentar permite previsões de receita com menor margem de erro e evita Orçamentos com despesas artificialmente acrescidas, gerando pressões ou expectativas que não se confirmarão. Os dados mostraram que, independente da motivação que o Congresso possa ter, nos últimos dez anos ele foi um melhor preditor das receitas do que o Executivo.

A parte final do Capítulo 3 analisou os dados relativos às despesas primárias. De forma geral, as despesas primárias executadas ficaram próximas às projeções da proposta orçamentária. A média dos desvios absolutos no período foi de apenas 5%. Em certo sentido, essa conclusão corrobora o posicionamento do Banco Mundial (2009), que comparou a execução orçamentária ao Orçamento aprovado e avaliou positivamente a credibilidade das despesas primárias. Esse resultado deve ser esperado, tendo em vista a preponderância de despesas obrigatórias entre as despesas primárias. Não obstante, o desvio aumentou a partir de 2007. Considerando que o desvio nas despesas obrigatórias diminuiu ao longo do período, a explicação recai sobre a fatia discricionária do Orçamento.

Quando analisadas as despesas discricionárias, em especial os investimentos, não há razões para crer que as previsões divulgadas por meio do PLOA irão se realizar. Nos últimos dez anos, o desvio entre a execução e a previsão nas despesas discricionárias passou de 5% para 56%. A média dos desvios foi de 34%, o que, de outro ponto de vista, dizer que a execução média correspondeu a apenas 66% do previsto no PLOA. Entre essas despesas, sobressai a baixa execução dos investimentos. Em média, apenas 44% dos investimentos previstos no Orçamento foram executados.

O resultado é ruim mesmo para o PAC – que recebe tratamento fiscal especial –, cuja execução do PAC chega a ser superior à dos demais investimentos, mas, ainda assim, correspondeu em média a apenas 33% do valor previsto. No âmbito do PAC, merece atenção o

fato que a execução de restos a pagar tem sido superior à execução das dotações do Orçamento vigente. Em adição, o estoque de restos a pagar passou de R\$ 3,8 bilhões para R\$ 24,6 bilhões entre 2007 e 2011. Ainda assim, o governo tem sucessivamente aumentado as dotações orçamentárias para o Programa. Nessa configuração, parece razoável supor que as projeções anuais não levam em conta o passivo existente e que o governo já enxerga o investimento como uma despesa plurianual. Isso subverte a lógica orçamentária – afinal, o Orçamento é anual – e representa mais uma limitação à redução do estoque de restos a pagar. Os valores que o governo divulga para o PAC no envio da proposta orçamentária não representam o montante de recursos que o governo pretende executar no exercício seguinte, mas sim o montante que ele acrescentará em investimentos para o Programa nos anos seguintes.

Em desfecho, deve-se considerar o papel do contingenciamento na execução das despesas primárias. Nesse aspecto, a condução da política fiscal tem se caracterizado pela imposição de fortes contingenciamentos no início do exercício e por afrouxamentos nos limites de empenho nos meses finais. Essa dinâmica, além de permitir uma ampla redefinição das prioridades aprovadas pelo Congresso Nacional, repercute negativamente na execução orçamentária, pois concentra as etapas de execução no final do exercício.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto. O nó dos investimentos públicos. Digesto Econômico, São Paulo, Edição Especial, jan./abr. 2010. Disponível em: <<http://www.aslegis.org.br/cadernos-aslegis/todas-as-edicoes/2010/39-perspectivas-e-debates-para-2011>>. Acesso em: 15 mai. 2012.

BANCO MUNDIAL. Gestão de finanças públicas: estrutura de medição de desempenho. Jun. 2005. Disponível em: <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PEFA/0,,contentMDK:22677273~h1PK:7334624~menuPK:7313083~pagePK:7313176~piPK:7327442~theSitePK:7327438,00.html>>. Acesso em: 7 ago. 2012.

_____. Brasil: Avaliação da eficiência da gestão do investimento público. Out. 2009. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/Avaliacao_Eficiencia_gestao.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2012.

_____. Desempenho da gestão financeira pública federal baseado na metodologia PEFA. Dez. 2009. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/Desempenho_gestao_financeira_publica_federal.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2012.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 out. 1988, p. 1.

_____. Lei nº 12.309, de 9 de agosto de 2010. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2011 e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF, 10 ago. 2010, Seção 1, p. 2.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 maio 2000, Seção 1, p. 1.

_____. Relatório de avaliação de receitas e despesas primárias: 3º Bimestre de 2012. Secretaria de Orçamento Federal. Brasília. Julho de 2012.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Manual Técnico de Orçamento MTO. Versão 2013. Brasília, 2012. 186 p.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Manual de Metodologia de Previsão de Receitas Públicas. 25 p. Disponível em: <<https://www.portalsf.planejamento.gov.br/bib/receita>>. Acesso em: 15 jul. 2012.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Orçamentos da União exercício financeiro 2011: projeto de lei orçamentária. Brasília, 2010.

_____. Câmara dos Deputados. Nota Técnica 9/2012 – Cumprimento de metas em 2011 – Desempenho de receitas e despesas da União – Resultados Fiscais. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2012>>. Acesso em: 28 mai. 2012.

_____. Câmara dos Deputados. Nota Técnica 22/2011 – Quinta Avaliação Orçamentária de 2011, 19 dez. 2011. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2011>>. Acesso em: 21 mai. 2012.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). Understanding Revenue Dynamics in Brazil: Are the Recent Gains Permanent?, Article IV Brazil—Selected Issues. 2008. Mimeo.

GIACOMONI, J. Orçamento Público. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

GONTIJO, V. Orçamento impositivo, contingenciamento e transparência. Cadernos ASLEGIS, Brasília, nº 39, jan./abr. 2010. Disponível em: <<http://www.aslegis.org.br/cadernos-aslegis/todas-as-edicoes/2010/39-perspectivas-e-debates-para-2011>>. Acesso em: 15 mai. 2012.

GREGGIANIN, E. Gestão Fiscal e Orçamentária e o Papel do Congresso Nacional – Alterações nas Variáveis Fiscais. 2006. Mimeo.

LIMA, E. e MIRANDA, R. O Processo Orçamentário Federal Brasileiro. In: Mendes, Marcos (org.) Gasto Público Eficiente: Propostas para o Desenvolvimento do Brasil. Rio de Janeiro, Topbooks Editora, p. 319-373, 2006.

PINTO, E. G. Discricionariade, contingenciamento e controle orçamentário. Gestão & Tecnologia, v. 6, n. 2, 2006.

SANTA HELENA, E. Z. Evolução histórica dos princípios orçamentário-constitucionais brasileiros. Jus Navegandi. Nov. 2004. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/5962>>. Acesso em: 30 ago. 2012.

SIQUEIRA, M. L. Melhorando a Previsão de Arrecadação Tributária Federal Através da Utilização de Modelos de Séries Temporais. Brasília: ESAF, 2002. 84 p.

TOLLINI, H. M. Aprimorando as relações do Poder Executivo com o Congresso Nacional nos processos de elaboração e execução orçamentária. Caderno ASLEGIS, n. 34, p. 213 a 236, ago. 2008.

APÊNDICE

Série Crescimento real do PIB (%)

Ano	PL	Real	Desvio	Desvio %
2002	3,50	2,66	(0,84)	-24%
2003	3,00	1,15	(1,85)	-62%
2004	3,50	5,71	2,21	63%
2005	4,00	3,16	(0,84)	-21%
2006	4,50	3,96	(0,54)	-12%
2007	4,75	6,09	1,34	28%
2008	5,00	5,17	0,17	3%
2009	4,50	-0,33	(4,83)	-107%
2010	4,50	7,53	3,03	67%
2011	5,50	2,73	(2,77)	-50%
Média*				44%
Desvio Padrão				32%

Fontes: IBGE e Projetos de Lei Orçamentária da União de 2002 a 2011

* Média dos valores absolutos da série

Série IPCA acum. (%)

Ano	PL	Real	Desvio	Desvio %
2002	3,50	12,53	9,03	258%
2003	5,20	9,30	4,10	79%
2004	5,50	7,60	2,10	38%
2005	4,50	5,69	1,19	26%
2006	4,58	3,14	(1,44)	-31%
2007	4,50	4,46	(0,04)	-1%
2008	4,00	5,90	1,90	48%
2009	4,50	4,31	(0,19)	-4%
2010	4,33	5,91	1,58	36%
2011	4,50	6,50	2,00	45%
Média*				57%
Desvio Padrão				74%

Fontes: IBGE e Projetos de Lei Orçamentária da União de 2002 a 2011

* Média dos valores absolutos da série

Série IGP-DI acum. (%)

Ano	PL	Real	Desvio	Desvio %
2002	5,96	26,41	20,45	343%
2003	7,40	7,67	0,27	4%
2004	6,30	12,14	5,84	93%
2005	7,30	1,22	-6,08	-83%
2006	5,09	3,79	-1,30	-25%
2007	4,30	7,89	3,59	84%
2008	4,00	9,10	5,10	127%
2009	5,30	-1,43	-6,73	-127%
2010	4,50	11,30	6,80	151%
2011	4,50	5,00	0,50	11%
Média*				105%
Desvio Padrão				98%

Fontes: Ipeadata, Projetos de Lei Orçamentária da União de 2002 a 2011
* Média dos valores absolutos da série

Série Taxa SELIC - % a.a.

Ano	PL	Real	Desvio	Desvio %
2002	15	25,00	10,00	67%
2003	16,26	16,50	0,24	1%
2004	15,2	17,75	2,55	17%
2005	13,47	18,00	4,53	34%
2006	16,5	13,25	(3,25)	-20%
2007	13,68	11,25	(2,43)	-18%
2008	10,1	13,75	3,65	36%
2009	13,5	8,75	(4,75)	-35%
2010	8,75	10,75	2,00	23%
2011	10,75	11,00	0,25	2%
Média*				25%
Desvio Padrão				19%

Fontes: Bacen (<http://www.bcb.gov.br/Pec/Copom/Port/taxaSelic.asp#notas>) e Projetos de Lei Orçamentária da União de 2002 a 2011
* Média dos valores absolutos da série

Série Taxa de Câmbio Média

Ano	PL	Real	Desvio	Desvio %
2003	2,9	3,08	0,18	6%
2004	3,4	2,93	(0,47)	-14%
2005	3,16	2,44	(0,72)	-23%
2006	2,71	2,18	(0,53)	-20%
2007	2,3	1,95	(0,35)	-15%
2008	1,98	1,83	(0,15)	-7%
2009	1,71	2,00	0,29	17%
2010	2,01	1,76	(0,25)	-12%
2011	1,84	1,67	(0,17)	-9%
Média*				14%
Desvio Padrão				6%

Fontes: Ipeadata, Projetos de Lei Orçamentária da União de 2002 a 2011
* Média dos valores absolutos da série

Série Salário Mínimo (R\$)

Ano	PL	Real	Desvio	Desvio %
2005	281,29	300,00	18,7	7%
2006	321,21	350,00	28,8	9%
2007	374,93	380,00	5,1	1%
2008	407,33	415,00	7,7	2%
2009	464,72	465,00	0,3	0%
2010	505,90	510,00	4,1	1%
2011	538,15	545,00	6,9	1%
Média			10,2	3%
Desvio Padrão			10,0	3%

Fontes: Ipeadata, Projetos de Lei Orçamentária da União de 2002 a 2011