



Escola Nacional de Administração Pública

EDUARDO NUNES LOUREIRO

AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DISCRICIONÁRIAS DO TIPO PROJETO
Alocação e execução financeira no período 2010-2020

Brasília – DF
Setembro /2020



Escola Nacional de Administração Pública

AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DISCRICIONÁRIAS DO TIPO PROJETO

Alocação e execução financeira no período 2010-2020

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como parte dos requisitos para obtenção do grau
de Especialista em Planejamento e Orçamento.

Aluno: Eduardo Nunes Loureiro

Orientador(a): Prof. Cilair Rodrigues de Abreu

Brasília – DF

Outubro/2020

INTRODUÇÃO

Na economia, há poucos consensos. Dentre eles, está a necessidade de haver crescimento econômico para que haja o desenvolvimento, bem como a necessidade do investimento para torná-lo possível.

Muitos acreditam não ser possível que esse investimento seja totalmente privado. Independentemente da parcela ocupada por este setor (famílias e empresas), há a necessidade de investimento público. Uma parcela significativa deste é financiado pelo Orçamento Público (OP)¹.

O OP fixa as despesas e estima as receitas para um exercício financeiro que, no Brasil, corresponde ao ano calendário. A maior parte das receitas estimadas é derivada dos tributos pagos pela população.

As despesas do OP são divididas entre primárias e financeiras. As despesas primárias são os gastos necessários para a promoção de serviços, compra de equipamentos, construção de obras etc., ou seja, vinculadas a uma determinada entrega à população. Já as despesas financeiras são aquelas resultantes de operações de empréstimo realizadas pelo governo, composta tanto pelo principal – montante efetivo emprestado – quanto pelos juros resultantes desta operação.

As despesas primárias podem ser classificadas em obrigatórias e discricionárias. Atualmente, a maior parte das despesas primárias são obrigatórias, correspondendo a 89,8% das despesas pagas pelo Tesouro em 2019. Estas são aquelas despesas que o Estado tem obrigação de orçar e pagar. Sua não previsão não desobriga o pagamento.

Uma pequena parcela restante – 10,2% das despesas pagas em 2019 - é de livre alocação, ou seja, o Estado indica quais as despesas priorizadas por ele para receber recursos durante aquele exercício financeiro. A maior parte destas despesas discricionárias é alocada pelo Poder Executivo (9,6% das despesas pagas em 2019). Uma pequena parte é alocada pelo Poder Legislativo (0,6% das despesas pagas em 2019).

¹ O Orçamento Geral da União (OGU) é composto pelo Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), majoritariamente bancado com recursos provenientes de tributação (impostos, taxas, contribuições, contribuições de melhoria e empréstimos compulsórios) e o Orçamento de Investimentos das empresas estatais não dependentes, majoritariamente bancados por recursos provenientes do resultado de seus negócios. Neste artigo, quando citado, o Orçamento Público (OP) refere-se ao OFSS.

Dentre as despesas discricionárias, está a parcela em que ficam incluídos os investimentos.

Cabe ressaltar que o Poder Legislativo pode realocar as despesas discricionárias enviadas pelo Poder Executivo – por meio do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) – durante a tramitação da Lei Orçamentária Anual (LOA). Estas alterações podem ou não ser vetadas pelo Poder Executivo.

Na organização do orçamento brasileiro, as despesas de investimento são classificadas no Grupo de Natureza de Despesa (GND) Investimentos. A maior parte deste grupo é alocado em ações do tipo projeto, que são aquelas que aumentam o patrimônio público e possuem início e fim definidos.

Uma vez que a maior parte dos investimentos está alocada nas ações tipo projeto, a alocação dos recursos neste tipo de ação é determinante para a qualidade do investimento. Uma alocação ineficiente gera desperdício de recursos, seja pela demora das entregas, seja pelo maior gasto financeiro proporcionado.

Desta forma, apresenta-se o seguinte problema: a alocação das despesas discricionárias das ações do tipo projeto é feita da forma mais eficiente possível do ponto de vista orçamentário e financeiro?

O presente artigo pretende apresentar uma investigação sobre a alocação e a execução financeira das ações orçamentárias do tipo projeto, a influência da conjuntura econômica e as ações dos Poderes Executivo e Legislativo sobre as programações orçamentárias, limitadas entre os anos de 2010 e 2020.

Será feita uma avaliação de aspectos e métricas do processo orçamentário, com foco na alocação e execução financeira das despesas discricionárias das ações do tipo projeto, no período 2010-2020, por meio de dados coletados via Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP. Ao final, serão apresentadas as conclusões, bem como propostas para a melhoria de seu processo alocativo.

Não é pretensão deste trabalho analisar as causas que levam a uma maior ou menor eficiência orçamentária, tampouco classificar órgãos da Administração Pública Federal em bons ou maus executores, mas sim identificar motivos que levam a uma maior ou

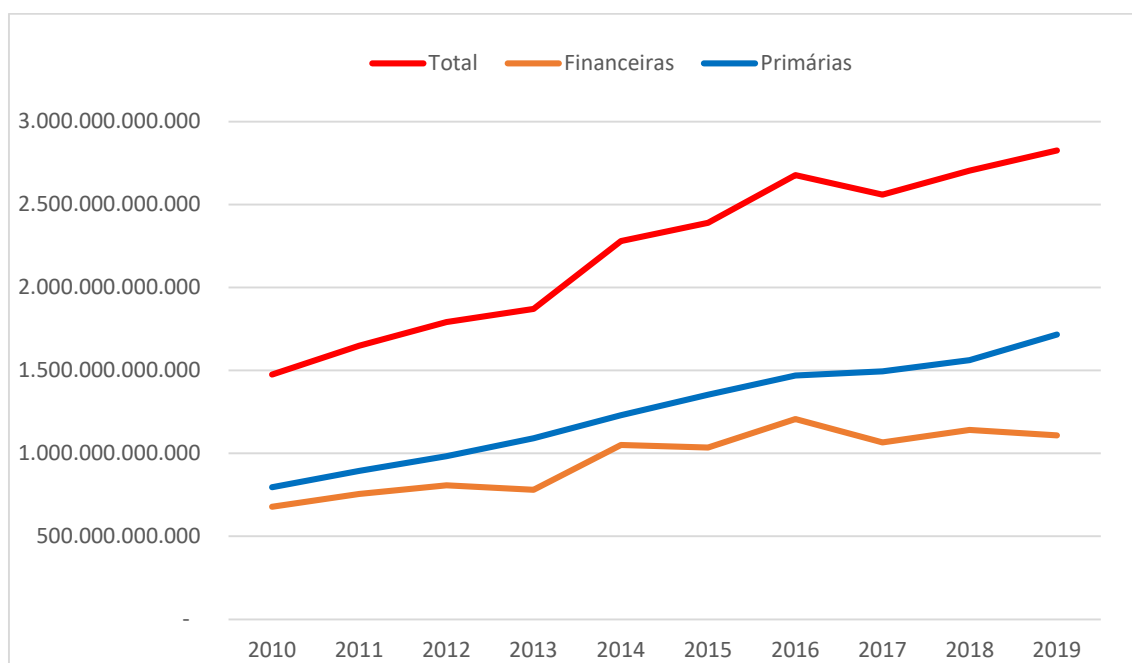
menor execução orçamentária e financeira, bem como propor soluções para tentar resolvê-los.

Devido a este fato, apesar de todo o trabalho calcar-se na investigação das ações orçamentárias discricionárias do tipo projeto, nenhuma ação será citada, bem como não serão avaliados os órgãos do governo federal.

1. AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DISCRICIONÁRIAS DO TIPO PROJETO E SEU LUGAR NO ORÇAMENTO

O Orçamento Público (OP) é composto por despesas financeiras e primárias. As despesas financeiras corresponderam, em média, a 43,6% dos pagamentos no período de estudo. Isso significa que, em média, 56,4% do orçamento foi utilizado para pagar despesas primárias. O Gráfico 1 mostra a evolução do desembolso das duas despesas de 2010 a 2019.

Gráfico 1 – Despesas Financeiras X Despesas Primárias – Pagamento total² entre 2010 e 2019 – Em R\$



Fonte dos dados: SIOP. Elaboração própria.

² Neste artigo, sempre que houver referência a *Pagamento Total*, este refere-se tanto ao pagamento empenhado no exercício quanto aquele proveniente de Restos a Pagar (RAP).

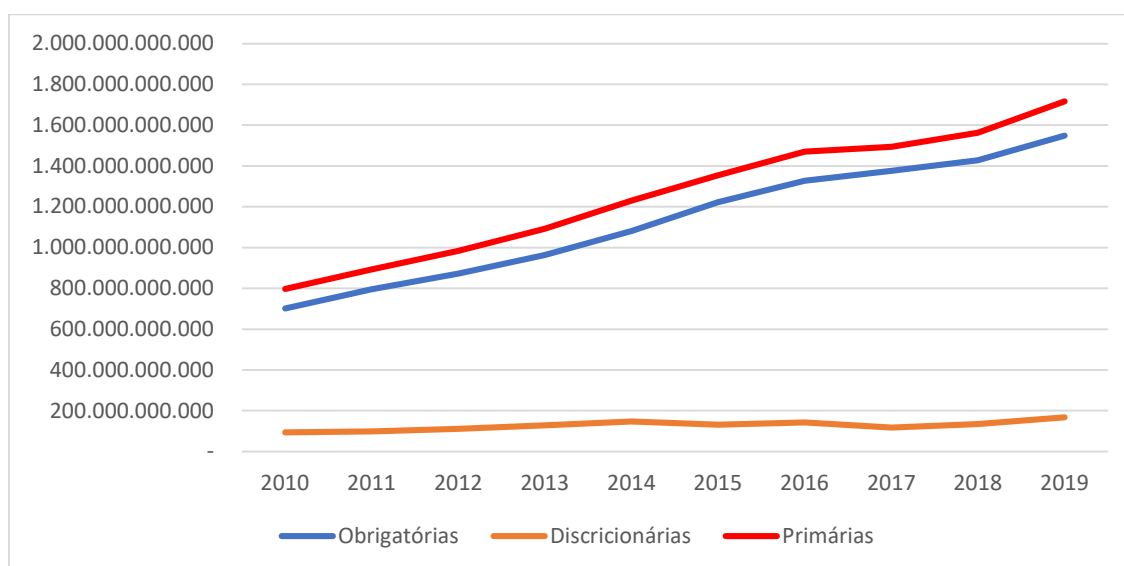
Percebe-se que a evolução das despesas primárias tem um comportamento linear, quase constante. É possível notar um ponto de inflexão em 2016, ano da aprovação da Emenda Constitucional nº 95, que instituiu o Novo Regime Fiscal. Este ponto de inflexão coincide com uma queda representativa das despesas financeiras entre 2016 e 2017, tornando-se constantes a partir de então.

É importante ressaltar que, de 2010 a 2013, parte das receitas primárias era utilizada para pagar despesas financeiras (superávit primário). Desde 2014, no entanto, ocorre o inverso, ou seja, parte das receitas financeiras é utilizada para pagar despesas primárias (déficit primário).

As despesas primárias são divididas entre obrigatórias e discricionárias. As obrigatórias são aquelas que o poder público tem obrigação de orçar e de executar, seja por determinação constitucional, seja por determinação legal. Encontram-se em rol próprio na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Não são contingenciáveis.

Já as despesas discricionárias são aquelas de livre alocação. O gráfico 2 dá uma ideia da representatividade de cada uma delas na composição das despesas primárias.

Gráfico 2 – Despesas Obrigatórias X Despesas Primárias – Pagamento total entre 2010 e 2019 – Em R\$



Fonte: SIOP. Elaboração própria.

Por este gráfico, percebe-se que a tendência linear de crescimento das despesas primárias é quase que exclusivamente de responsabilidade das despesas obrigatórias, sendo as discricionárias quase constantes no período.

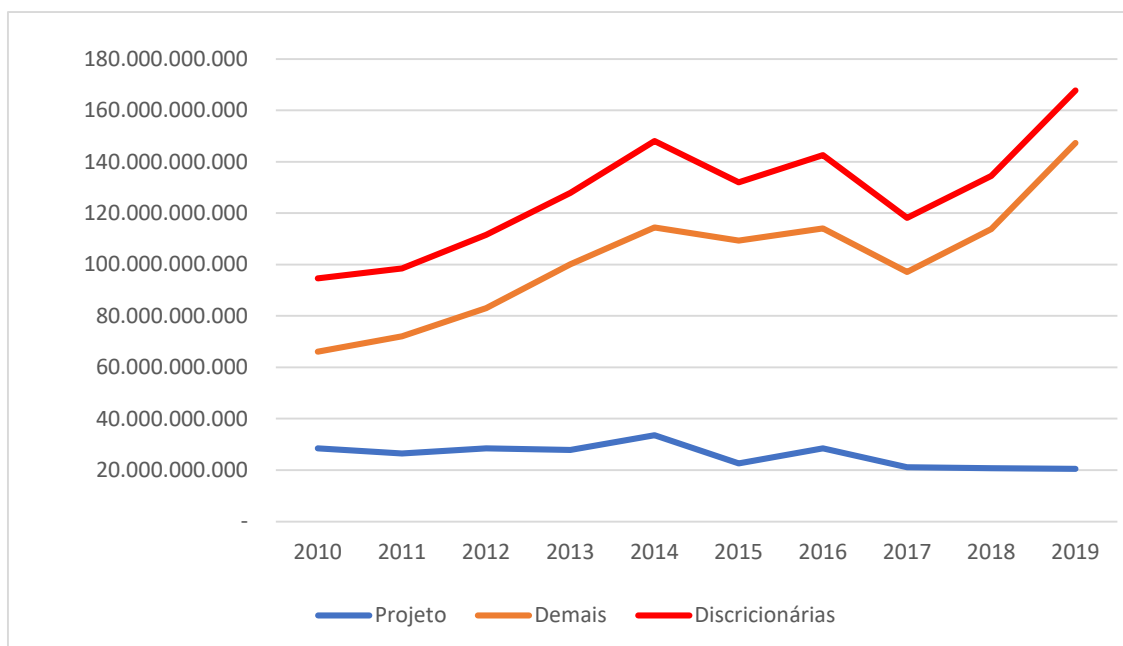
O Novo Regime Fiscal prevê que o aumento das despesas primárias deve seguir o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, sendo aplicada a variação do índice de julho do ano anterior a junho do ano de elaboração do orçamento para a correção do valor.

Desta forma, sempre que o crescimento das despesas obrigatórias for maior que o índice de inflação, haverá necessidade de redução do montante das despesas discricionárias. Por outro lado, a meta de resultado primário afeta também a mesma parcela dos gastos públicos. Se há aumento da meta para estabilização da dívida pública, as despesas de livre alocação são as variáveis de ajuste.

Ressalta-se que esta análise considerou as despesas discricionárias dos demais poderes como obrigatórias, uma vez que não há qualquer tipo de gestão do Poder Executivo sobre elas.

As ações discricionárias do tipo projeto, que representam a maioria dos investimentos feitos no OP, são uma parcela das discricionárias, conforme podemos verificar no Gráfico 3.

Gráfico 3 – Ações tipo projeto X Demais ações discricionárias – Pagamento total entre 2010 e 2019 – Em R\$



Fonte: SIOP – Elaboração Própria.

O gráfico 3 mostra que o comportamento do pagamento total das ações tipo projeto é constante entre 2010 e 2013, girando em torno dos R\$ 30 bilhões. Entre 2014 e 2016, aparece um comportamento inconstante, subindo em 2014 e 2016 e caindo em 2015 e 2017, quando assume novamente um comportamento constante até 2019.

Chama a atenção o forte aumento do pagamento para as demais ações a partir de 2017, coincidindo com a implementação do Novo Regime Fiscal. É nítido que o aumento da inclinação é superior à vigente antes da recessão iniciada no quarto trimestre de 2014, cujos efeitos podem ser visualizados na depressão observada nas linhas dos gráficos entre 2014 e 2016.

Em termos de Grupos de Natureza de Despesa (GND), as ações tipo projeto apresentam três em sua composição: o 3 – Outras Despesas Correntes, que são despesas orçamentárias com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções etc., basicamente despesas de custeio; o 4 – Investimentos, que são despesas diretas e indiretas que colaboram com o crescimento do patrimônio público

e; o 5 – Inversões, que são, basicamente, aquisições de imóveis ou bens de capital já em utilização.

O GND 4 – Investimentos é utilizado tanto para investimentos novos quanto para a manutenção dos empreendimentos já existentes. De modo geral, os investimentos novos são feitos nas ações do tipo projeto, enquanto as ações do tipo atividade contêm os investimentos em manutenção. A tabela 1 mostra a distribuição do GND 4 entre as ações dos tipos projeto e atividade.

Tabela 1 – Investimentos, ações tipo Projeto e Atividade – Pagamento Total – em R\$

Ano	Projeto	%	Atividade	%	Total
2010	26.377.510.872	63,4%	15.257.384.439	36,6%	41.634.895.311
2011	25.402.908.917	64,3%	14.111.655.656	35,7%	39.514.564.573
2012	27.752.124.456	63,6%	15.871.123.713	36,4%	43.623.248.169
2013	27.172.456.241	59,6%	18.453.105.933	40,4%	45.625.562.175
2014	32.788.011.467	58,8%	23.008.543.737	41,2%	55.796.555.204
2015	21.879.805.425	57,7%	16.061.526.001	42,3%	37.941.331.426
2016	26.874.398.145	57,2%	20.081.125.082	42,8%	46.955.523.227
2017	20.456.375.933	55,4%	16.465.189.846	44,6%	36.921.565.779
2018	20.279.680.560	50,4%	19.997.375.549	49,6%	40.277.056.108
2019	19.675.333.607	55,1%	16.061.387.015	44,9%	35.736.720.622

Fonte: SIOP. Elaboração própria.

Uma medida estatística para verificar a relação entre duas variáveis independentes é o índice de correlação de Pearson, que será chamado aqui simplesmente de correlação. Este índice verifica a semelhança entre os padrões de variação. O índice varia, em módulo, de 0 a 1 – de nenhuma correlação a correlação total. O sinal – positivo ou negativo – mostra se esta correlação é direta ou inversa, ou seja, se as duas caminham para o mesmo sentido ou se quando uma aumenta, a outra diminui.

Na Tabela 1, é possível dividir as alocações em três faixas de variação: de 2010 a 2012, com média de alocação tipo projeto de 63,8%; de 2013 a 2016, com média de 58,3% e; de 2017 a 2019, com média de 53,6%.

A correlação entre os valores das duas primeiras faixas é altíssima – 0,9636 e 0,9670, respectivamente. Já a correlação da terceira faixa é fraca – 0,3890. Esta última faixa coincide com o período de adoção do Novo Regime Fiscal.

Trazendo novamente o foco para as ações do tipo projeto e verificando-se sua composição em relação aos grupos de natureza de despesa, tem-se o indicado na Tabela 2.

Tabela 2 – Ações tipo Projeto – divisão por GND – Pagamento Total – em R\$

Ano	Projeto	Outras Despesas Correntes	%	Investimentos	%	Inversões	%
2010	28.512.955.510	2.709.041.538	9,5%	25.719.522.472	90,2%	84.391.500	0,3%
2011	26.445.778.343	1.637.928.696	6,2%	24.640.549.647	93,2%	167.300.000	0,6%
2012	28.481.618.296	1.488.163.259	5,2%	26.992.540.037	94,8%	915.000	0,0%
2013	27.805.143.531	985.729.347	3,5%	26.613.487.108	95,7%	205.927.075	0,7%
2014	33.686.960.011	1.337.654.553	4,0%	32.055.105.998	95,2%	294.199.460	0,9%
2015	22.660.402.086	1.018.645.582	4,5%	21.208.919.489	93,6%	432.837.016	1,9%
2016	28.497.622.201	2.076.024.994	7,3%	26.281.370.207	92,2%	140.227.000	0,5%
2017	21.127.356.242	1.070.355.324	5,1%	19.957.556.401	94,5%	99.444.517	0,5%
2018	20.731.509.959	991.316.729	4,8%	19.731.459.545	95,2%	8.733.684	0,0%
2019	20.511.737.531	1.134.778.117	5,5%	19.360.374.538	94,4%	16.584.875	0,1%

Fonte: SIOP. Elaboração própria.

Percebe-se que a ação tipo Projeto é essencialmente de investimentos. De 2010 a 2019, em média, os investimentos correspondem a 93,9% de sua composição. Pode-se inferir, portanto, que um detalhamento das ações tipo projeto oferece um bom panorama dos investimentos realizados pelo Governo Federal.

2 - PLANEJADO X EXECUTADO

Após o envio do PLOA ao Poder Legislativo, o Orçamento passa por mudanças antes de se tornar a Lei Orçamentária Anual (LOA). Entendendo o PLOA e a LOA como etapas do planejamento do gasto, o empenho e o pagamento total como etapas da despesa, ou seja, de sua execução, e a Dotação Final como um “meio-termo”, onde se altera o planejamento para adequar-se à necessidade no momento da execução, buscou-se verificar a correlação entre o que é planejado e efetivamente gasto.

A Tabela 3 contém os valores relativos às métricas do PLOA, da LOA, da Dotação Final, do Empenho e do Pagamento Total para os anos de 2010 a 2019.

Tabela 3 – Ações tipo Projeto – métricas de orçamento e execução – em R\$

Ano	PLOA	LOA	Dot. Atual	Empenho	Pago Total
2010	31.604.437.809	41.109.228.211	46.111.248.806	34.228.836.737	28.512.955.510
2011	36.105.950.782	44.659.409.164	47.268.506.200	32.456.028.869	26.445.778.343
2012	34.667.368.245	45.540.365.594	65.240.967.234	39.005.137.420	28.481.618.296
2013	38.643.913.094	51.400.310.950	51.531.311.418	39.759.168.198	27.805.143.531
2014	41.863.068.699	48.402.330.707	47.810.015.248	32.758.129.155	33.686.960.011
2015	39.884.809.655	50.697.272.656	47.837.040.903	21.911.420.413	22.660.402.086
2016	21.838.657.997	25.510.487.115	27.804.134.854	22.410.395.453	28.497.622.201
2017	22.908.477.856	34.114.694.680	27.861.628.958	24.188.245.353	21.127.356.242
2018	16.022.782.719	24.394.218.004	22.587.998.150	22.706.543.533	20.731.509.959
2019	14.002.758.144	18.907.234.917	22.904.181.596	22.529.439.228	20.511.737.531

Fonte: SIOP. Elaboração própria.

Já a Tabela 4 mostra a correlação entre as métricas, no período entre 2010 e 2019:

Tabela 4 – Ações tipo Projeto – correlação entre as métricas de orçamento e execução.

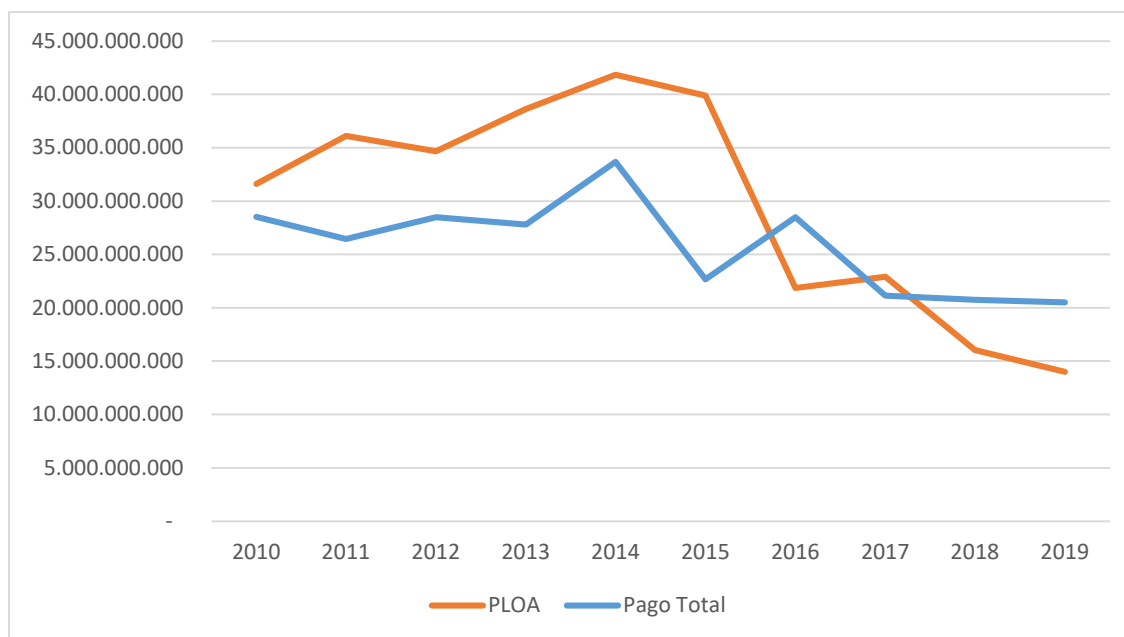
Métrica	PLOA	LOA	DOT.FINAL	EMPENHO	PAGO TOTAL
PLOA	1	0,9765	0,8634	0,6384	0,6606
LOA	0,9765	1	0,8749	0,6693	0,5435
DOT. FINAL	0,8634	0,8749	1	0,8187	0,6162
EMPENHO	0,6384	0,6693	0,8187	1	0,6578
PAGO TOTAL	0,6606	0,5435	0,6162	0,6578	1

Fonte: SIOP. Elaboração própria.

Por tratarem-se de metas imediatamente derivadas umas das outras, ou seja, a LOA é feita em cima do PLOA, que por sua vez é alterada durante o exercício dando origem à dotação final, era de se esperar que as maiores correlações fossem com as imediatamente anteriores ou posteriores. No entanto, a maior correlação do Pagamento Total foi com o PLOA, embora muito próxima à do empenho, ambas moderadas.

Esta correlação entre Pagamento Total e PLOA ensejou um maior detalhamento. Plotando-se somente os dados de PLOA e Pagamento Total no Gráfico 4, observa-se que, entre 2010 e 2012, a correlação é inversa, ou seja, enquanto o PLOA faz um pico, o Pagamento Total faz um vale, ambos em 2011. O coeficiente de correlação para este período é de -0,7546, ou seja, uma forte correlação inversa.

Gráfico 4 – Ações tipo Projeto – PLOA X Pagamento Total – em R\$



Fonte: SIOP. Elaboração própria.

Já no período entre 2013 e 2016, não vemos uma tendência bem definida de nenhuma das duas métricas. No PLOA, há o pico do período, em 2014, e uma queda suave para 2015. Por sua vez, o pagamento total tem seu vale também em 2015.

A causa provável deste comportamento é a crise recessiva que tomaria o período 2015-2016, que tem início no último trimestre de 2014, período em que o PLOA 2015 já havia sido enviado ao Congresso Nacional. Desta forma, o valor para o PLOA foi enviado antes da eclosão da crise. Ao mesmo tempo, ensejaria a forte correção em 2016, bem como o pagamento total mais alto no mesmo ano. A correlação da curva no período foi de 0,0426, bem fraca.

Por fim, o período 2017-2019, já sob a égide do chamado Novo Regime Fiscal, apresenta uma discrepância entre os valores, sendo o pagamento total maior que o PLOA. No entanto, ambos aparentam curvas bem mais comportadas, com uma correlação de 0,9899, muito forte.

3. CAPACIDADE DE EXECUÇÃO

3.1. Restos a Pagar (RAP)

Os Restos a Pagar (RAP) são as despesas empenhadas, mas não pagas até o fim do exercício. Dividem-se em processados, quando foram liquidados, e não processados, quando passam para o exercício seguinte sem a sua liquidação. A liquidação da despesa é o reconhecimento contábil do Estado que existe uma despesa a ser paga. A diferença básica entre eles é que o RAP processado já apresenta todas as condições para o pagamento, enquanto o não processado ainda não teve sua entrega aceita pela Administração, motivo pelo qual é reconhecido por alguns autores como instrumento de *carry over* do processo orçamentário brasileiro.

Um processo orçamentário ideal teria RAP constante, ou seja, somente aqueles objetos de gasto que não fossem possíveis de serem pagos no exercício em que foram programados seriam repassados para o exercício seguinte, quando seriam pagos, e assim por diante. Um aumento sistemático do RAP significa, portanto, que o Estado está criando para si mais obrigações do que os recursos existentes em Caixa – no caso, a conta única do Tesouro Nacional.

Os RAP que ainda não foram pagos, chamados de RAP a Pagar, podem diminuir por duas formas: além do pagamento, também podem ser cancelados quando se tratarem do tipo não processado. Da mesma forma que o crescimento do RAP apresenta um excesso de obrigações em relação à quantidade de recursos existentes em caixa, sua redução significa uma tentativa de reorganização do orçamento.

Pela Tabela 5, percebe-se que o maior acréscimo de RAP a Pagar coincide com o ano de 2013, e permanece em alta até 2015, quando passa a cair. O menor valor de RAP a Pagar desde 2011 coincide com o pico do RAP Cancelado, no ano de 2019.

Tabela 5 – Ações tipo projeto - Restos a Pagar, não pagos e cancelados – em R\$

Ano	RAP a Pagar	RAP Cancelado	% Acréscimo a Pagar	% Acréscimo Cancelado
2010	17.874.169.737	5.957.446.747	0	0
2011	18.510.835.435	10.876.939.434	3,6%	82,6%
2012	19.930.678.913	9.936.745.885	7,7%	-8,6%
2013	26.433.679.787	7.605.407.974	32,6%	-23,5%
2014	30.475.336.260	11.100.379.510	15,3%	46,0%
2015	33.518.426.622	15.090.467.251	10,0%	35,9%
2016	27.856.684.049	12.754.143.325	-16,9%	-15,5%
2017	26.862.234.390	14.305.403.277	-3,6%	12,2%
2018	26.568.347.406	12.576.776.056	-1,1%	-12,1%
2019	18.534.186.640	25.212.635.146	-30,2%	100,5%

Fonte: SIOP. Elaboração própria.

A distribuição deste RAP a Pagar não é homogênea em todas as funções de governo. Algumas possuem maior proximidade com o pagamento total do que outras. Para efeito comparativo, será utilizado o Princípio de Pareto, que preconiza que 80% das causas advêm de 20% das consequências.

Na Tabela 6, estão as funções de governo que representam até 80% do RAP gerado, com dados de 2019. As funções estão classificadas por quantidade de RAP a Pagar em relação ao Pagamento Total.

Tabela 6 – Ações tipo projeto - Restos a Pagar, a pagar, exercício de 2019 – por função de governo – em R\$

Função	RAP a Pagar 2019	Pagamento Total	RAP a Pagar/Pago Total (%)
23 - Comércio e Serviços	2.035.019.401	5.871.997.830	34,7%
15 - Urbanismo	7.205.783.621	22.707.669.508	31,7%
27 - Desporto e Lazer	1.434.615.406	6.073.793.329	23,6%
16 - Habitação	336.034.050	1.619.597.773	20,7%
10 - Saúde	2.503.114.566	14.523.328.840	17,2%
17 - Saneamento	1.031.700.221	14.062.606.293	7,3%
13 - Cultura	112.549.209	1.827.106.341	6,2%
06 - Segurança Pública	140.356.817	2.950.981.783	4,8%
18 - Gestão Ambiental	955.688.338	24.775.647.875	3,9%
Outros (15 itens)	2.779.325.012	164.048.354.138	1,7%
Total	18.534.186.640	258.461.083.709	7,2%

Fonte: SIOP. Elaboração própria.

Detalhando-se um pouco mais, por subfunção orçamentária, tem-se o resultado da Tabela 7:

Tabela 7 – Ações tipo projeto - Restos a Pagar, a pagar, exercício de 2019 – por subfunção de governo – em R\$

Função	RAP a Pagar 2019	Pagamento Total	RAP a Pagar/Pago Total (%)
244 - Assistência Comunitária	2.159.340.741	4.481.846.711	48,2%
451 - Infra-Estrutura Urbana	5.324.823.741	14.547.765.094	36,6%
695 - Turismo	2.024.883.650	5.682.375.890	35,6%
812 - Desporto Comunitário	1.088.612.870	3.757.371.962	29,0%
511 - Saneamento Básico Rural	592.960.975	2.741.964.689	21,6%
512 - Saneamento Básico Urbano	2.578.560.531	20.226.538.847	12,7%
453 - Transportes Coletivos Urbanos	498.393.462	6.936.724.090	7,2%
544 - Recursos Hídricos	883.107.453	23.876.042.246	3,7%
782 - Transporte Rodoviário	672.566.379	41.528.234.248	1,6%
Outros (57 itens)	2.710.936.837	134.682.219.932	2,0%
Total Geral	18.534.186.640	258.461.083.709	7,2%

Fonte: SIOP. Elaboração própria.

3.2. Modalidade de Aplicação

Uma outra forma de buscar compreender os gargalos entre o planejado e o executado é pela modalidade de aplicação, conforme indicado na Tabela 8. Aqui modalidade de aplicação indica se a União fez a execução orçamentária diretamente ou se foi executado em parceria com outro ente da federação, organizações da sociedade civil ou organismos internacionais. Para um melhor entendimento, as modalidades foram agrupadas em Transferências a Estados e Distrito Federal (TE), Transferências a Municípios (TM), Aplicações Diretas (AD) e outras.

Tabela 8 – Ações tipo projeto – Restos a Pagar, a pagar, exercício de 2019 – por modalidade de aplicação – em R\$

Fonte: SIOP. Elaboração própria.

Modalidade	RAP a Pagar	Pagamento acumulado	RAP a Pagar/Pago Total (%)
TM	12.560.870.078	54.058.602.391	23,2%
TE	3.305.091.871	35.802.762.589	9,2%
AD	2.599.460.826	164.993.146.257	1,6%
Outros	68.763.865	3.601.379.103	1,9%

Percebe-se que, apesar de ter menos de 1/3 do pagamento acumulado das Aplicações Diretas, as Transferências aos Municípios possuem quase seis vezes mais RAP a Pagar. Apesar do volume de RAP ser semelhante ao das Aplicações Diretas, as Transferências aos Estados e Distrito Federal representam pouco mais de 20% do pagamento acumulado até 2019, o que rende quase 10% de RAP a Pagar em relação ao Pagamento Acumulado.

Estas discrepâncias provavelmente se devem à heterogeneidade dos entes, que faz com que os processos de transferência fiquem mais complexos – e, por consequência, mais demorados. Outro motivo que leva a esta geração de RAP é a diferença entre a capacidade de execução dos estados e municípios em relação à União.

Um outro motivo é a menor quantidade de processos existente entre realizar as execuções diretamente e via convênios. Além de serem uma modalidade em que um ente – União – financia e outro – estado, Distrito Federal ou município – executa, ainda passa por investigação de mais órgãos de controle, no caso de serem financiados também pelos entes subnacionais.

4. INFLUÊNCIA DO PODER LEGISLATIVO NA ALOCAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O Poder Legislativo influi na alocação de duas maneiras: no remanejamento das programações enviadas pelo Poder Executivo via PLOA e na elaboração de emendas, sejam elas em forma de despesas discricionárias comuns, sejam em forma de emendas impositivas, individuais e de bancada. Todas as formas acontecem no processo de elaboração da LOA.

Uma forma de medir esta influência pode ser pela diferença da alocação nas funções e subfunções da classificação orçamentária. Por ser mais detalhada e captar mais nuances que a classificação por função, escolheu-se a subfunção para medir as alterações.

Para um panorama geral, utilizou-se novamente o Princípio de Pareto, tomando-se as programações correspondentes a 80% das alocações de cada uma das métricas – PLOA e LOA.

Como medida da prioridade dada por cada poder, foi considerado que aquelas subfunções com mais dotação alocada são mais prioritárias que aquelas que recebem menos recursos. As duas listas foram fundidas e classificadas de acordo com a prioridade dada pelo Executivo e a alterada pelo Legislativo. O resultado pode ser observado na tabela 9.

Tabela 9 – Ações tipo projeto – Alocação no PLOA e LOA, 2010 a 2020 agregados – em R\$

Subfunções de governo	Alocações		Prioridade	
	PLOA	LOA	PLOA	LOA
782 - Transporte Rodoviário	51.966.976.224	65.899.235.954	1º	1º
544 - Recursos Hídricos	30.275.885.072	33.163.651.456	2º	3º
512 - Saneamento Básico Urbano	25.820.500.216	30.298.467.638	3º	4º
151 - Defesa Aérea	23.275.979.243	26.068.446.391	4º	5º
152 - Defesa Naval	21.501.511.675	23.166.482.968	5º	6º
783 - Transporte Ferroviário	19.719.895.280	18.853.127.163	6º	7º
453 - Transportes Coletivos Urbanos	13.876.701.652	16.216.663.153	7º	9º
365 - Educação Infantil	13.536.808.785	13.513.772.552	8º	11º
451 - Infra-Estrutura Urbana	9.824.404.879	37.922.377.291	9º	2º
572 - Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia	9.275.729.008	9.188.680.591	10º	13º
153 - Defesa Terrestre	9.013.282.546	11.726.790.196	11º	12º
784 - Transporte Hidroviário	6.828.285.941	7.094.162.933	12º	15º
301 - Atenção Básica	5.664.423.000	5.402.745.089	13º	16º
122 - Administração Geral	4.712.232.144	4.970.451.415	14º	18º
244 - Assistência Comunitária	655.358.000	17.009.789.616	37º	8º
695 - Turismo	2.576.205.652	15.323.264.439	24º	10º
812 - Desporto Comunitário	1.916.874.840	8.890.705.524	28º	14º
Total	250.441.054.157	344.708.814.369		

Fonte: SIOP. Elaboração própria.

Chama a atenção a alteração da ordem de prioridade dada a algumas subfunções, como por exemplo, 244 - Assistência Comunitária, 695 – Turismo e 812 – Desporto Comunitário, que nem aparecem dentre as programações evidenciadas do PLOA e são, respectivamente, 8º, 10º e 14º na LOA. Da mesma forma, a priorização dada à subfunção 451 – Infra-Estrutura Urbana, que é a 9º no Projeto do Executivo e a 2ª no Legislativo.

CONCLUSÃO

A partir da investigação das ações discricionárias tipo projeto, verificou-se que estas ocupam uma parte minoritária das despesas discricionárias, que são uma pequena parte do Orçamento Público (OP).

Além de ser minoritária, ainda há diferenças essenciais entre o que é planejado e o que é executado ao ano. Enquanto tem-se picos de PLOA e empenho na casa dos R\$ 40 bilhões, LOA e Dotação Atual na casa dos R\$ 50 bilhões, o pico de pagamento total foi de R\$ 33 bilhões no mesmo período.

Há também grandes diferenças na capacidade de execução, seja pela natureza do objetivo, explicitado pela avaliação das funções e subfunções de governo, seja pela modalidade de aplicação. A heterogeneidade dos entes em termos de capacidade é uma explicação possível.

Observou-se que Executivo e Legislativo fazem, em alguns pontos, um orçamento concorrente. O caso da subfunção 451 – Infraestrutura Urbana, é um exemplo, uma vez que sai de 9ª prioridade no PLOA para 2ª na LOA.

Outro achado que sugere maior detalhamento em outros estudos é a diferença entre o que é planejado e o que executado. Apesar de não ser objetivo deste artigo, percebe-se que há uma diferença, embora não se possa apontar com certeza suas causas apenas com os dados apresentados.

Também foi observado que existem gargalos na execução de determinados tipos, que ensejam investigações futuras, como nas modalidades de aplicação e em determinadas subfunções de governo.

O orçamento plurianual, conectado com um planejamento estratégico de longo prazo, cronogramas factíveis, fiscalização rigorosa e acompanhamento permanente, é um desafio para a Administração Pública. Todavia, mesmo com toda a dificuldade, é necessário caminhar nesta direção, em busca do aprimoramento do serviço público e de mais e melhores entregas à população brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALÉM, A.C.; GIAMBIAGI, F. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 86**. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm. Acesso em 15 set. 2020.

_____. **Emenda Constitucional nº 95**. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc85.htm. Acesso em 15 set. 2020.

_____. **Emenda Constitucional nº 100**. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc100.htm Acesso em 15 set. 2020.

BRASIL/SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL. **Manual Técnico do**

Orçamento – MTO 2020. Disponível em

<https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2020>. Acesso em 10 mai. 2020.

CARVALHO, F et. ali. **Economia Monetária e Financeira**. 3ª ed, Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

COSTA JR., L. **Processo Legislativo Orçamentário: Orçamento Impositivo**.

Apostila do Aluno. Brasília, ENAP, 2020.

FIGUEIREDO FILHO, D.B; SILVA JÚNIOR, J.A.S. Desvendando os Mistérios do Coeficiente de Correlação de Pearson (r). **Revista Política Hoje**. Recife, V.18, n.1, p. 115-146, jan./jun., 2009.

FORTIS, M.F.A; GASPARINI, C.E. **Plurianualidade Orçamentária no Brasil: Diagnóstico, rumos e desafios**. Brasília: ENAP, 2017.

KRUGMAN, P; WELLS, R. **Macroeconomia**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.



Escola Nacional de Administração Pública

MENDES, S. **Administração Financeira e Orçamentária**. 3^a ed. São Paulo: Método, 2012.

Graduado em Engenharia Civil pela Universidade Federal de Goiás (UFG). De 2000 a 2013, exerceu a profissão de Engenheiro Civil na elaboração de projetos de obras civis, em especial de estruturas de concreto, estruturas metálicas, fundações e projetos de drenagem urbana. De 2013 a 2016, foi Analista de Processos na Controladoria Geral do Município de Goiânia, atuando na fiscalização das obras públicas do município e na análise de medições de obras, contratos e pedidos de equilíbrio econômico-financeiros. Atualmente, exerce o cargo de Analista de Planejamento e Orçamento (APO) na Secretaria de Orçamento Federal (SOF), unidade vinculada ao Ministério da Economia, na Subsecretaria de Estudos Orçamentários, Relações Institucionais e Tecnologia da Informação (SEARI), Coordenação-geral de Programações Orçamentárias Estratégicas (CGPOE).

Eduardo Nunes Loureiro

(61) 99350-6151

eduardo.loureiro@planejamento.gov.br