Enap Escola Nacional de Administração Pública

Orçamento Público
Conceitos Básicos

Módulo 3 O Processo

Brasília 2014
Atualizado em: dezembro de 2013.

Conteúdo para impressão

Enap

Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Presidente
Paulo Sergio de Carvalho

Diretor de Desenvolvimento Gerencial
Paulo Marques

Coordenadora-Geral de Educação a Distância: Natália Teles da Mota

Conteudista: Pedro Luiz Delgado Noblat (Organizador-2002); Carlos Leonardo Klein Barcelos (2002); Bruno Cesar Grossi de Souza (2002); *Revisor - Conteúdo e Exercícios:* Bruno Cesar Grossi de Souza (2004-2013).

Diagramação realizada no âmbito do acordo de Cooperação TécnicaFUB/CDT/Laboratório Latitude e Enap.

© Enap, 2014

Enap - Escola Nacional de Administração Pública
Diretoria de Comunicação e Pesquisa
SAIS – Área 2-A – 70610-900 — Brasília, DF
Telefone: (61) 2020 3096 – Fax: (61) 2020 3178

SUMÁRIO

Objetivos Específicos 5

3.1 Roteiro da Elaboração e Execução Orçamentária Anual 5

3.2 Finalizando o Módulo 11

Enap

Módulo 3 O Processo

Objetivos Específicos

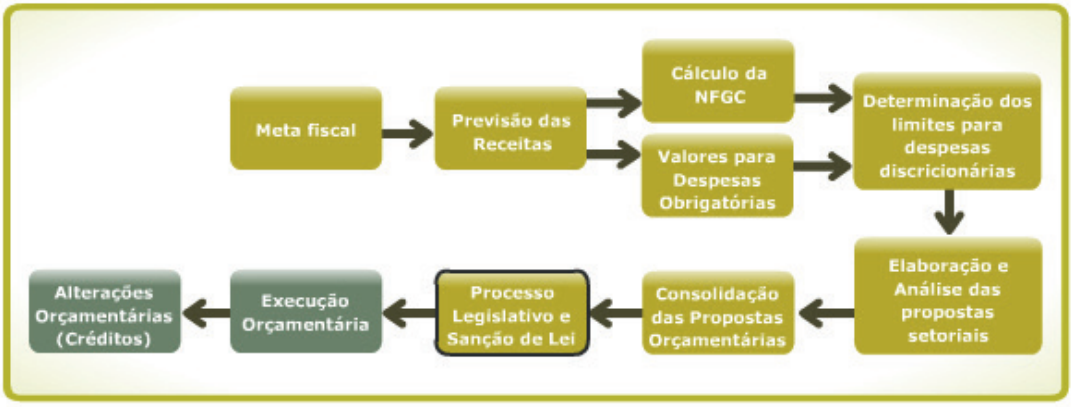
Ao final desse módulo, espera-se que você seja capaz de:

- apontar características de cada uma das etapas do processo de elaboração e execução orçamentária.

3.1 Roteiro da Elaboração e Execução Orçamentária Anual

Neste módulo será apresentada uma síntese das etapas do ciclo de alocação dos recursos públicos, expressa no orçamento.

O quadro a seguir identifica as principais etapas que compõem o processo de elaboração e execução orçamentária da União.



Meta fiscal

A elaboração orçamentária, à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal[1] e da Constituição, começa com o estabelecimento das metas de resultado fiscal. Essas metas fiscais estão associadas à política fiscal que os governos implementam. Em relação aos orçamentos, os resultados podem variar de equilibrado a deficitário ou superavitário[2]. No caso do governo central, a

1. Conforme o parágrafo primeiro, do artigo primeiro da LRF: "A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas..." No artigo quarto da mesma Lei, o parágrafo primeiro dispõe: "Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes."
2. Em orçamentos públicos o superávit significa uma receita superior à despesa decorrente de um aumento da arrecadação ou um decréscimo dos gastos. Por sua vez, déficit representa, em geral, um valor expresso em dinheiro, correspondente à diferença entre as receitas e as despesas, ou seja, o que falta para que as receitas se igualem às despesas.

tônica tem sido a busca de resultados primários positivos (superávites) com o objetivo de estabilizar a relação dívida/produto interno bruto - PIB. De acordo com a LDO 2013, cabe ao governo central um superávit primário de R$ 108.090 milhões (incluindo o resultado das empresas estatais federais[3] e desconsiderando o resultado dos demais entes). Já para o setor público consolidado (engloba estados, DF e municípios), essa meta de resultado primário é de R$ 155.851 milhões. Para 2013, o governo poderá abater dessa meta o montante de R$ 45.200 milhões referentes a programações identificadas como Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Na prática significa que o governo pode fazer uma meta de economia menor, considerando uma possível instabilidade econômica, de forma a assegurar a realização dos principais investimentos públicos, que atualmente estão contidos no PAC.
Portanto, é a partir desse número estabelecido na meta fiscal que o orçamento começa a ser elaborado. De acordo com a estimativa da receita, descortina-se o espaço para a fixação da despesa.

Previsão das Receitas

O cálculo de previsão das receitas públicas procura levar em consideração um conjunto de fatores dinâmicos e complexos que afetam, positiva ou negativamente, a sua realização. Como exemplo disso, temos os chamados efeitos preço, renda e legislação . Esses efeitos afetam o nível das receitas, se configurando em parâmetros fundamentais para suas estimativas.

Efeito preço

O efeito preço considera o impacto da inflação sobre as receitas públicas. A arrecadação dos impostos, das taxas, das contribuições e de outras receitas do governo sofre alterações (crescimento ou decrescimento) em função da variação do nível geral de preços.

Efeito Renda

O mesmo raciocínio pode ser utilizado para o efeito renda. A diferença está que, em vez da inflação, o parâmetro considerado é o crescimento do produto - da renda da economia. Parte-se do princípio que, se houver variação no PIB - que equivale à variação da renda agregada -, as receitas públicas também variarão.

Legislação

Outro aspecto levado em consideração se refere às alterações na legislação tributária. A instituição de novos tributos, a alteração de alíquotas ou outras modificações nas normas influenciam nos níveis de arrecadação. Simulações nesse sentido são levadas em consideração.

Existem, também, outros fatores que influenciam alguns itens específicos de receitas, como é o caso da variação da taxa de câmbio em relação ao comportamento da receita do imposto de importação, para citar um exemplo. De forma semelhante, as receitas próprias das unidades podem variar em virtude do nível de serviços que essas prestam.

Vale salientar que as estimativas são efetuadas segundo os tipos das receitas. Por exemplo, o imposto de renda apresenta uma “sensibilidade” em relação ao parâmetro de preço diferente do imposto sobre produtos industrializados. As receitas de prestações de serviços variam em

3. Para 2013, o resultado fiscal das empresas estatais deverá ser de R$ 0,00. Isso significa que tais empresas estatais, que figuram do orçamento de investimentos, ficam dispensadas de fazer superávit em relação ao orçamento aprovado para 2013. Entretanto, tais empresas não podem gerar déficits. Caso ocorra, o valor deverá ser compensado pelos orçamentos fiscal e da Seguridade Social, conforme regra expressa na LDO 2013.

função também de outros fatores. Daí existe um acompanhamento específico para cada tipo de receita orçamentária, envolvendo os diversos atores responsáveis pelas receitas públicas.

Cálculo da NFGC

Necessidades de Financiamento do Governo Central – NFGC

O monitoramento do cumprimento das metas fiscais é contínuo. Dá-se durante todo o processo de elaboração e execução orçamentária. Nesse sentido, o cálculo da NFGC serve como referência para evidenciar a trajetória dos principais itens de receita e despesa. A ocorrência de fatos supervenientes que impliquem na alteração dos valores estimados tem repercussão em todo processo alocativo. Faz com que se revejam, em muitos casos, os limites orçamentários da programação da despesa.

Por exemplo, no caso de redução da receita estimada em certo momento, é necessário acomodar a despesa de forma a não comprometer as metas já assumidas na LDO. O inverso também pode ocorrer.

No ciclo orçamentário, o cálculo das necessidades de financiamento serve como guia para acompanhamento dos principais agregados de receita e despesa públicas. Nesse sentido, a meta de resultado e a previsão das receitas contabilizadas limitarão a fixação do nível das despesas públicas.

Valores para despesas obrigatórias

O levantamento da NFGC evidencia o montante das despesas obrigatórias que é parâmetro fundamental na acomodação das demais despesas. As principais despesas obrigatórias, consideradas na elaboração dos orçamentos da União, são: as transferências constitucionais, sobretudo aquelas associadas aos fundos de participação dos estados (FPE) e municípios (FPM); as despesas de pessoal e encargos sociais; as decorrentes de dívidas pública contratual e mobiliária; benefícios previdenciários, abono salarial, seguro-desemprego e débitos judiciais (precatórios e outras sentenças).
Esse conceito de despesas obrigatórias está associado ao processo de elaboração dos orçamentos da União, principalmente após a publicação da LRF, que, em seu artigo 17, introduziu um conceito de "despesas obrigatórias de caráter continuado" que difere do utilizado neste módulo.

As despesas obrigatórias são acompanhadas e avaliadas de forma individualizada em função do montante de recursos que elas representam.

Determinação dos limites para despesas discricionárias

A partir da determinação das despesas obrigatórias, considerados os volumes das receitas e as metas de resultados, calcula-se o montante possível para as chamadas despesas discricionárias, isto é, aquelas despesas em relação as quais o governo tem uma maior margem de manobra para a decisão alocativa. É baseado nessa discricionariedade que o governo opta por uma ou outra hipótese de despesa, ao contrário das despesas obrigatórias. É por intermédio dessas despesas que se materializam as políticas setoriais, e que o governante viabiliza suas promessas de campanha - dá o "tom" da sua administração.

Vale lembrar que existe outro fator que limita a margem de manobra da alocação das despesas discricionárias – a vinculação de determinadas receitas a áreas ou tipos de despesas específicas.

Esse fator condiciona previamente boa parte da destinação das despesas discricionárias. Esses aspectos configuram a chamada rigidez orçamentária, que caracteriza os orçamentos públicos no Brasil.

Elaboração e análise das propostas setoriais

Em paralelo, tendo em vista o enfoque programático, já apresentado anteriormente, são feitas as propostas e definições qualitativas da programação orçamentária das diversas unidades. Entendem-se essas propostas como o desenho da parte qualitativa do orçamento, formada pelos programas, objetivos, iniciativas e ações (projetos, atividades e operações especiais) que as unidades pretendem implementar. Essas propostas qualitativas são captadas por meio do Cadastro de Programas e Ações.

Vale relembrar que essa metodologia do enfoque programático garante a integração dos orçamentos com os planos plurianuais. Afinal, os programas são módulos comuns desses dois instrumentos de planejamento.

A partir da definição do desenho da programação, é feito o **detalhamento da proposta setorial**. É nesse momento que ocorre a junção do enfoque fiscal, como expressão monetária do orçamento, com o enfoque programático, momento em que se contrapõe o desejo do que se quer fazer (a partir dos programas, objetivos, iniciativas e ações) com o que se pode fazer, a partir dos limites monetários que são dados dentro do enfoque fiscal. É o cotejo do "**o que se quer fazer**" com "**o que se pode fazer**", a partir de uma limitação financeira (restrição orçamentária), do que derivam escolhas de alocação. Alguma programação acaba sendo preterida em relação a outra, conforme as prioridades definidas pelos agentes do sistema orçamentário.
No enfoque programático identifica-se "**o que vai ser feito**", "**como vai ser feito**" e " onde vai ser feito " (localização do gasto). A partir dos limites monetários que são dados no **detalhamento da proposta**, os órgãos decidirão " quanto será feito " (as metas) em função do custo previsto para cada ação e a partir de qual fonte de financiamento, em função da receitas previstas.

A figura a seguir mostra um esquema das informações necessárias para a programação das despesas orçamentárias, identificando a programação qualitativa definida no âmbito dos cadastros com o detalhamento físico e monetário anual.

Nesse sentido, os órgãos (ou ministérios, no caso da esfera federal) fazem suas propostas, que são enviadas para o órgão central do sistema orçamentário (a Secretaria de Orçamento Federal, no caso da União), cujo papel é analisar e consolidar essas propostas orçamentárias.

Consolidação das propostas orçamentárias

Em função do caráter dinâmico que o processo orçamentário tem, o órgão central acaba realizando uma série de ajustes negociados com os órgãos setoriais, necessários à compatibilização da proposta setorial, decorrentes de revisão das estimativas de receitas e despesas. Essa circunstância ocorre durante todo o processo, uma vez que as estimativas de receita, o nível das despesas obrigatórias e os limites das despesas discricionárias podem sofrer alterações a partir de fatos não previstos.

A superveniência de fatos novos, relevantes para as estimativas, costuma implicar em revisão e ajuste da despesa discricionária, de forma a acomodá-la dentro dos novos níveis esperados de receita, afim de não comprometer as metas de resultado fiscal pactuadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Essa dinâmica é válida não só para o processo de elaboração como durante a execução orçamentária.

Depois de todos os ajustes de valores, uma série de compatibilizações são realizadas nas classificações orçamentárias, o que inclui o fonteamento da despesa (alocação final das fontes de recursos). Por fim, é feita a consolidação da proposta orçamentária nos volumes a serem encaminhados ao Congresso Nacional.

Processo Legislativo e Sanção de Lei

Depois de consolidada a proposta orçamentária, com a chancela do presidente da República, esta é enviada como Projeto de Lei para o Congresso Nacional, que é copartícipe na alocação dos recursos públicos.

Começa, então, uma nova etapa da elaboração orçamentária: o processo legislativo do orçamento público. Nessa fase, a proposta orçamentária é analisada por uma comissão mista formada por deputados (30 parlamentares) e senadores (10 parlamentares), denominada "Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO". Tendo em vista característica específica, o orçamento tramita nessa comissão antes de ir ao Plenário do Congresso para apreciação final.

Antes disso, ocorrem uma série de etapas que caracterizam a fase legislativa, como foi visto no módulo I:

- Leitura do Projeto do Executivo;
- Distribuição do projeto aos parlamentares;
- Designação do Relator do Projeto;
- Realizações de audiências públicas;
- Apresentação, discussão e votação dos pareceres preliminares (estabelecem as regras gerais para o processo);
- Abertura do prazo de emendas ao Projeto;
- Recebimento e parecer sobre as emendas (realizado pelo Relator);
- Apreciação e votação do Relatório Final na CMO (com a aceitação ou rejeição das emendas propostas);
- Votação do Relatório Geral no Plenário do Congresso;
- Encaminhamento ao presidente da República para sanção.

Enap

Enap

Execução Orçamentária

Após a sanção do orçamento pelo presidente da República, inicia-se a execução da Lei Orçamentária Anual (LOA), que, como vimos, passou por etapas de elaboração, aprovação e sanção/veto.

Dentro da ideia de ciclo orçamentário, a sanção da LOA encerra a etapa de elaboração e inaugura a etapa de execução.

No início de cada exercício, é feita a chamada programação orçamentária e financeira que busca a compatibilização temporal (cronograma) entre a realização da receita e a execução da despesa pública.

Como vimos, a meta fiscal é um parâmetro essencial a ser perseguido, tanto na etapa de elaboração como na etapa de execução orçamentária, para todas as esferas de governo, conforme as determinações da LRF.

Desse modo, às vésperas da execução orçamentária começar, é feita uma reestimativa dos principais agregados de receitas e despesas, que norteará o primeiro bimestre de execução. Nos últimos anos, tem acontecido a publicação dos chamados decretos de contingenciamento, que limitam e restringem a movimentação financeira e orçamentária. Essas providências impõem um novo limite sobre o gasto autorizado na Lei Orçamentária. Veja a seguir o que dispõe a LRF sobre essa questão.

> Art. 9º, LRF: Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.
> § 1º - No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.
> § 2º - Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.
> § 3º - No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no caput, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias (parágrafo com seus efeitos suspensos pela Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.238-5, de 2003).
> § 4º - Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.
> § 5º - No prazo de noventa dias após o encerramento de cada semestre, o Banco Central do Brasil apresentará, em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial, evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações e os resultados demonstrados nos balanços.

Alterações orçamentárias (Créditos)

Durante a execução orçamentária, algumas alterações no orçamento são necessárias. Alguns fatos novos e relevantes surgem, obrigando o poder público a intervir na programação da despesa inicialmente estabelecida.

Essas intervenções serão materializadas na peça orçamentária por meio de ajustes na despesa conhecidos como créditos adicionais, porém sem perder de vista o compromisso assumido nas metas de resultado.

3.2 Finalizando o Módulo

Terminamos o Módulo 3. Faça as atividades avaliativas propostas.

No próximo módulo, você terá oportunidade de conhecer Classificações Orçamentárias.

Enap