



Universidade de Brasília (UnB)

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

(FACE)

Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais

(CCA) Curso de Graduação em Ciências

Contábeis

Paulo Gomes Alarcão

**ANÁLISE DA ADERÊNCIA DO ORÇAMENTO PÚBLICO PLANEJADO EM  
RELAÇÃO À EXECUÇÃO DAS DESPESAS FEDERAIS**

Brasília-DF

2020

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura  
**Reitora da Universidade de Brasília**

Professor Doutor Enrique Huelva Unternbäumen  
**Vice-Reitor da Universidade de Brasília**

Professor Doutor Sérgio Antônio Andrade de Freitas  
**Decano de Ensino de Graduação**

Professor Doutor Eduardo Tadeu Vieira  
**Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas**

Professor Doutor Paulo César de Melo Mendes  
**Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuarias**

Professor Doutor Alex Laquis Resende  
**Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis - Diurno**

Professor Mestre Elivânio Geraldo de Andrade  
**Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis - Noturno**

**Paulo Gomes Alarcão**

ANÁLISE DE ADERÊNCIA DO ORÇAMENTO PÚBLICO  
APRESENTADO NO PLOA E O EXECUTADO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

**Linha de Pesquisa:** Impactos da Contabilidade na Sociedade

**Área:** Finanças/Orçamento Públicos

**Orientador:** Antonio Carlos Santos

Brasília - DF

2020

A321a Alarcão, Paulo Gomes  
Análise de aderência do Orçamento Público apresentado no  
PLOA e o executado / Paulo Gomes Alarcão; orientador  
Antônio Carlos Santos. -- Brasília, 2020.  
40 p.

Monografia (Graduação - Ciências Contábeis) --  
Universidade de Brasília, 2020.

1. Orçamento público. 2. Planejamento orçamentário. 3.  
Projeto de Lei. I. Santos, Antônio Carlos, orient. II.  
Título.

PAULO GOMES ALARCÃO

ANÁLISE DE ADERÊNCIA DO ORÇAMENTO PÚBLICO  
APRESENTADO NO PLOA E O EXECUTADO

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Departamento de Ciências  
Contábeis e Atuariais da Faculdade de  
Economia, Administração, Contabilidade e  
Gestão de Políticas Públicas como requisito  
parcial à obtenção do grau de Bacharel em  
Ciências Contábeis, sob a orientação da Prof.  
Antônio Carlos Santos

Aprovado em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2020.

---

Prof<sup>a</sup>. Antônio Carlos Santos  
Orientador

---

Prof. Dr. XXXXX  
Professor - Examinador

Brasília - DF, dezembro de 2020.

*Eu sei o preço do sucesso: dedicação,  
trabalho duro, e uma incessante devoção às  
coisas que você quer ver acontecer.*

*Frank Lloyd Wright*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço inicialmente à Deus e a minha família que estiveram sempre ao meu lado durante estes anos de graduação. Em especial agradeço a minha esposa Andreia Martins, pela compreensão, apoio e carinho que me motivam a alcançar meus objetivos.

Aos meus pais, Vera Lúcia e Everson Alarcão, sempre presente em minha vida com seus conselhos, carinho e ensinamentos para orgulhá-los.

Ao meu orientador, professor Dr. Antônio Carlos Santos, pela oportunidade de fazer parte de suas brilhantes ideias, por seu tempo, por entender minhas limitações e principalmente pela paciência e pelas inspiradoras conversas que possibilitaram a realização desta pesquisa.

Aos amigos pela torcida e apoio mesmo diante de longos períodos de ausência.

Ao Departamento de Ciências Contábeis da UnB, que sempre se mostrou pronto em resolver quaisquer problemas que porventura ocorressem. Em especial a todo o corpo docente, pela dedicação e comprometimento que me propuseram um mundo novo do saber e novas oportunidades.

Por fim, agradeço a todos os colegas e amigos que me fizeram companhia nas jornadas até a universidade, nos estudos e discussões que muito acrescentaram em meu conhecimento.

A todos vocês, o meu muito obrigado.

## RESUMO

O propósito deste trabalho é verificar o quanto é levado em consideração o planejamento na elaboração do orçamento público em nível federal. O orçamento público, no cenário atual, apresenta-se como uma valiosa ferramenta de planejamento que poderia ser amplamente utilizado para o alcance dos objetivos traçados nos planos governamentais. O trabalho tem como objetivo analisar o grau de aderência da execução do orçamento público com base no Projeto de Lei Orçamentária Anual. Com destaque para os indicadores macroeconômicos e financeiros utilizados nas projeções das receitas e despesas durante o processo de planejamento orçamentário. No Brasil a Constituição Federal de 1988 trata do planejamento do orçamento público através de quatro ferramentas que são Planos de Desenvolvimento Econômico Social (PDES), Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Destes instrumentos a LOA é o que tem a função concreta de planejar o orçamento para a execução das políticas governamentais. O trabalho utiliza painéis de dados para analisar a aderência do que é planejado para o Orçamento Público no Projeto de Lei Orçamentária Anual com o que é realizado. Para explorar a análise de dados utiliza-se o Software Eviews. Desta maneira, permite observar que o planejamento orçamentário se tornou menos preciso, deixando de cumprir com a sua finalidade de servir como guia das ações políticas e como instrumento de previsibilidade do orçamento público, com isso os planejamentos orçamentários perdem a credibilidade e a trajetória do futuro do orçamento público torna-se desconhecida, impactando negativamente nas contas públicas.

**Palavras-chave:** Orçamento público. Planejamento orçamentário. Projeto de Lei.



## ABSTRACT

The purpose of this research is to verify how much planning is taken into account in the elaboration of the public budget at the federal level, the public budget, in the current scenario, presents itself as a valuable planning tool that could be widely used to achieve the objectives outlined in government plans. The work aims to analyze the degree of adherence to the execution of the public budget based on the Annual Budget Law Project. Highlighting the macroeconomic and financial indicators used in the projections of revenues and expenses during the budget planning process. In Brazil, the Federal Constitution of 1988. deals with public budget planning through four tools that are Social Economic Development Plans (PDES), Pluriannual Plan (PPA), Budget Guidelines Law (LDO) and Annual Budget Law (LOA). Of these instruments, the LOA has the specific function of planning the budget for the execution of government policies. The work used data panels to analyze the adherence to what is planned for the Public Budget in the Annual Budget Bill with what is accomplished. To explore the data analysis, the Eviews Software was used, which made it possible to extract the largest amount of information from the data. In this way, it has been observed that budget planning has become less precise, failing to fulfill its purpose of serving as a guide for political actions and as an instrument of predictability of the public budget, thus budget planning loses the credibility and trajectory of the future of the public budget becomes unknown, negatively impacting public accounts.

**Keywords:** Public budget. Budget planning. Bill of Law.

## LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

<b>Quadro 1</b> - Conceitos .....	25
<b>Tabela 1</b> - Estatísticas da Regressão dos Parâmetros Orçamentários.....	28
<b>Gráfico 1</b> - Parâmetros planejados x executado .....	29
<b>Gráfico 2</b> - Planejado x Execução na PLO, LOA e Autorizado .....	30
<b>Tabela 2</b> - Regressão das variáveis do Planejamento x Execução.....	30
<b>Gráficos 3</b> - Comparativos da Dotação Inicial com Empenhado, Liquidado e Pago divididos por categoria econômica.....	32
<b>Tabela 3</b> - Regressão dos Instrumentos de Planejamento e os Estágios da Despesa Pública	33
<b>Gráfico 4</b> - Instrumentos de Planejamento e os Estágios da Despesa Pública .....	35

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>1.1 Objetivo Geral.....</b>	<b>14</b>
<b>1.2 Objetivos Específicos .....</b>	<b>15</b>
<b>1.3 Justificativa.....</b>	<b>15</b>
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>16</b>
<b>2.1 Orçamento público.....</b>	<b>16</b>
<b>2.2 Planejamento .....</b>	<b>16</b>
2.2.1 Planejamento no Brasil .....	17
<b>2.3 PPA\LDO\LOA .....</b>	<b>19</b>
<b>2.4 Ciclo Orçamentário .....</b>	<b>20</b>
<b>2.5 Participação dos Poderes Legislativo e Executivo no processo orçamentário .....</b>	<b>21</b>
<b>3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA.....</b>	<b>22</b>
<b>4 ANÁLISE DE DADOS.....</b>	<b>27</b>
<b>4.1 Aderência dos Parâmetros Orçamentários (Planejado x Executado).....</b>	<b>27</b>
<b>4.2 Aderência Geral da Execução Orçamentária ao Planejamento .....</b>	<b>29</b>
<b>4.3 Aderência entre os Instrumentos de Planejamento e os Estágios da Despesa Pública.....</b>	<b>33</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>37</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>39</b>

# 1 INTRODUÇÃO

Um gestor público precisa utilizar-se de planejamento eficaz para desenvolver uma gestão de qualidade que possa organizar pessoas e recursos para alcançar objetivos que a sociedade almeja. Diante disso, os gestores devem formular objetivos, identificar metas, realizar uma análise do ambiente (interno e externo), análise de recursos para implementar os projetos, identificar as oportunidades e ameaças, e, finalmente, tomar as decisões.

No Brasil podemos observar fases de como o poder público abordou o planejamento. A partir da década de 1930, observando-se uma mudança de postura alavancada pela necessidade do país se desenvolver, em especial no âmbito industrial, pois o país iniciou processo de modernização, resultando na criação de empresas estatais. Esse processo de desenvolvimento teve como base financiamento externo, o que gerou um aumento do endividamento (GIAMBIAGI, 2011). Cabe destacar, que se sofisticou no pós Segunda Guerra Mundial, com a criação de organismos específicos para explorar a realidade brasileira e determinar técnicas de programação econômica (MATOS, 2002).

Uma mudança maior foi observada no trato com o orçamento público em 1964, quando foi editada a Lei n. 4.320, que tinha como objetivo estabelecer normas gerais para estruturação e elaboração dos orçamentos, bem como para controle da gestão contábil, financeira e patrimonial, aplicadas a todas as esferas de governo e também à administração descentralizada.

Outra grande mudança foi com o advento da Constituição Federal (CF/88) (BRASIL, 2020), que dedicou uma sessão específica para o orçamento público, em especial o Art. 165 que criou três dispositivos sistêmicos básicos de planejamento e orçamento público que são o Plano Plurianual (PPA) – plano para 4 anos; a Lei das diretrizes Orçamentárias (LDO) - com regras básicas que norteiam a elaboração dos orçamentos anuais; e a Lei Orçamentária Anual (LOA) - orçamento que estima as receitas e despesas para o próximo exercício.) Ainda na CF de 1988, foi criado um quarto instrumento, Planos de Desenvolvimento Econômico Social (PDES) com perspectiva a longo prazo e que até 2020 não havia sido implementado, porém atualmente o Ministério de Economia criou o instrumento Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (ENDES) com perspectivas do cenário macroeconômico para os próximos doze anos (2020-2031) e está organizado em 5 eixos: Econômico, Institucional, Infraestrutura, Ambiental e Social. Com visão de futuro da ENDES

pretende catalisar todas as dimensões do desenvolvimento sustentável, concebido como caminho da prosperidade.

Atualmente o planejamento do orçamento público seguem um ciclo, na esfera federal, o qual se dá em quatro etapas: elaboração; votação e aprovação, execução; controle e avaliação. Este ciclo se dá em um processo dinâmico e contínuo, com todas as etapas se interagindo entre si e ocorrendo ao mesmo tempo.

Este ciclo tem início com a elaboração do orçamento pelo Poder Executivo por meio da Secretaria do Orçamento Federal (SOF), a que encontra se vinculada hoje ao Ministério da Economia. Assim sendo, SOF expede as regras gerais para a elaboração do projeto de lei orçamentária do ano subsequente. Cada um dos três poderes (Executivo, Judiciário e Legislativo), o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União possuem autonomia para elaborar suas propostas orçamentárias, obedecendo ao limite de despesas definido com base na LDO. Posteriormente, a SOF recebe as necessidades de gastos de cada uma dessas unidades (Gabinetes, Secretarias etc.) considerando o limite de gastos fixados. Na sequência, há a consolidação dessas informações, incluindo as estimativas a receita que o governo espera arrecadar, com base a qual é feita em variáveis macroeconômicas fornecidas pelas Secretaria de Políticas Econômica (SPE), do Ministério da Economia, e compatibiliza a previsão de receita com as expectativas de gastos. Finalmente, com base no PPA e na LDO, a SOF elabora a proposta orçamentária para o ano seguinte e a encaminha à Presidente da República, a quem cabe encaminhar a proposta ao Poder Legislativo dentro dos prazos legais estabelecidos (PIZA, 2016).

Dentre os instrumentos citados, o que representa concretamente um planejamento para execução das políticas governamentais é a Lei Orçamentária Anual (LOA). Na lei contém a previsão de receitas e a estimativa de despesas a serem realizadas por um Governo em um determinado exercício. No entanto, para que o orçamento seja elaborado corretamente, ele precisa ser baseado em estudos e documentos cuidadosamente tratados, principalmente de exercícios anteriores, que irão compor todo o processo de elaboração orçamentária do governo, permitindo projeções mais acertadas.

Carvalho (2015) afirma que um dos grandes problemas, em relação ao orçamento público, é que a maioria dos orçamentos governamentais é elaborado dentro dos gabinetes dos governantes, tornando-se, por este motivo, uma mera peça técnica de previsão de receitas e fixação de despesas.

A previsão das receitas e despesas é parte essencial do processo orçamentário e desempenha papel fundamental na assertivas dos resultados. A importância da previsão é

ratificada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Art. 11º) ao afirmar que a previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos são requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal. Todavia, como abordam Afonso e Carvalho (2012), fazer estimativas precisas sobre arrecadação não é uma tarefa simples. Pelo contrário, requer um amplo conjunto de variáveis, igualmente difíceis de serem previstas com precisão, entre as quais se incluem a taxa de crescimento do PIB, a taxa de inflação, a taxa de câmbio e a taxa de juros, entre outras. Somadas às dificuldades envolvidas nas estimativas, há ainda o componente político que exerce importante influência sobre o planejamento orçamentário e sua execução. Nesse aspecto, podem ser manipuladas com a intenção de obter benefícios políticos, como a reeleição de um governo ou a manutenção de um partido no poder. (PIZA, 2016).

Galavoti (2019) afirma que o orçamento público se tornou uma peça de ficção por parte dos administradores públicos e que atualmente, de maneira geral, não reflete a realidade das políticas e dos gastos públicos. Afirma ainda que a ineficiente gestão do orçamento no Brasil revela uma cultura de descaso em relação a um tema primordial no Estado democrático, sobretudo quando se verifica uma pluralidade de interesses cada vez mais dissonantes do processo orçamentário.

Apesar da importância em compreender o planejamento orçamentário em suas várias etapas e os riscos da política com intenções obscuras, a literatura ainda demanda de estudos que tragam a avaliação do planejamento ainda na fase inicial no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) ao que é realizado, verificando o quanto é efetivo as previsões.

É nesse aspecto do planejamento orçamentário que o presente estudo se insere. O objetivo principal deste trabalho é investigar a efetividade do planejamento com a execução do orçamento público no período de 2004 a 2019 com destaque para os indicadores macroeconômicos e financeiros que baseiam as projeções das receitas e despesas.

Diante disso o presente estudo estabeleceu como questionamento o seguinte: Qual o grau de aderência da previsibilidade orçamentária a sua efetiva realização na esfera federal brasileira?

## **1.1 Objetivo Geral**

O presente trabalho tem como objetivo analisar o grau de aderência da execução do orçamento público com base no Projeto de Lei Orçamentária Anual. Com destaque para os indicadores macroeconômicos e financeiros utilizados nas projeções das receitas e despesas durante o processo de planejamento orçamentário.

## 1.2 Objetivos Específicos

O estudo terá como foco os seguintes objetivos específicos:

- 1) Analisar aderência dos parâmetros utilizados no planejamento
- 2) Verificar a aderência entre o que foi planejado e executado financeiramente
- 3) Comparar o que é fixado de despesa no PLOA com o que é empenhado, liquidado e pago na execução orçamentária.
- 4) Identificar se houve aderência nos valores apresentados no planejamento e o que foi executado dentro de cada Grupo de Natureza de Despesa – GND

## 1.3 Justificativa

O orçamento público é um assunto bastante abordado nos estudos e requer uma continuação das pesquisas, por se tratar das contas do governo, assunto que deveria ser de interesse de todos, em que espelha os recursos gerados por toda sociedade, através especialmente dos tributos, e os gastos realizados para cobrir suas atividades; temas que serão mais explanados durante o trabalho. Os contínuos trabalhos nessa área se justificam também pelo fato de ocorrer alterações na legislação e por haver mudanças nas políticas públicas com a alternância de governos nos últimos anos no Brasil.

Tratando se do orçamento anual, o trabalho se mostra importante por estudar o principal instrumento do governo para planejar e gerir os recursos públicos, possibilitando ao Estado planejar e colocar em práticas suas políticas públicas através dos gastos com obras, construções, investimentos e financiamento de setores além dos gastos com pessoal.

O presente trabalho buscará analisar o grau de aderência do montante realizado ao final de cada ano financeiro com o que foi estimado ainda no Projeto de Lei Orçamentária Anual proposto pelo Executivo, isso se mostra importante por tentar apresentar a credibilidade do PLOA.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 Orçamento público**

Para iniciar o estudo, se faz necessário compreender de forma geral o que é orçamento público. O termo orçamento tem seu significado original remetido a bolsa de dinheiro ou bolsa pública. Na Inglaterra o termo foi empregado para designar a mala de couro que o chanceler levava ao Parlamento para apresentar as necessidades de recursos e despesas do Governo (CREPALDI, 2013).

Outro autor que explica o surgimento do orçamento é Giacomoni (2012) ao afirmar que o orçamento surge na sociedade como instrumento de controle político, com objetivo a impedir que o Executivo, na figura do monarca do século XIII na Inglaterra, instituísse tributos de forma arbitrária.

Andrade (2002) afirma que orçamento público é a correlação entre o planejamento e as funções executivas do Estado, que é materializada tanto na manutenção de suas atividades, ações de rotina, quanto na execução de seus projetos, ações com início, meio e fim.

Lima e Castro (2012) trazem também a relação do orçamento público como sendo o planejamento da Administração Pública para atender as demandas da sociedade, a partir das receitas a serem arrecadas e despesas a serem efetuadas, prezando sempre que possível pela continuidade e melhoria dos serviços prestados

### **2.2 Planejamento**

Cardozo (2011) apresenta a necessidade do Estado de criar um plano ao afirmar que “um plano ou política de longo prazo diz respeito à evolução, no decurso de extenso horizonte de tempo, de vários aspectos centrais da economia e da sociedade.”, que assim como nas empresas os investimentos e empreendimentos privados dependem de qual direção irão tomar, o país necessita de orientações gerais quanto as escolhas e decisões para as diversas políticas.

O planejamento faz parte do ciclo da gestão organizacional, que é formado por planejamento, organização, liderança ou coordenação, execução, acompanhamento e avaliação. Planejamento seria a primeira etapa do processo, por ser exatamente aquela que serve de base para as demais etapas, se não for realizada as demais etapas estarão prejudicadas (BAGGIO, 2010).



De acordo com Albuquerque, Medeiros e Feijó (2008, p.114), “planejamento pode ser entendido como o conjunto de ações desenvolvidas, de forma sistemática e continuada, com o objetivo de selecionar os meios disponíveis mais adequados para a realização de resultados definidos previamente do modo mais eficiente”. O autor ainda completa que o planejamento se tornou o que é conhecido atualmente, devido à crescente complexidade das demandas da sociedade, que passaram a requerer maior qualidade, diversidade e disponibilidade dos produtos e serviços ofertados pelos governos e pelo setor privado.

Outro autor da literatura que traz a definição de planejamento é Matias-Pereira (1999) ao afirmar ser um processo dinâmico de racionalização coordenada das opções, permitindo prever e avaliar cursos de ação alternativos e futuros, com vistas à tomada de decisões mais adequadas e racionais.

Chiavenato completa ao afirmar que diferente de uma empresa que tem como objetivo os fins lucrativos, o governo busca o bem estar social. “A ação governamental obedecerá a um planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico social do país e segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas elaborados” (CHIAVENATO, 2012, p. 456).

### 2.2.1 Planejamento no Brasil

No Brasil, pode se dividir em fases como o Orçamento é abordado pelo Estado, antes da década de 1930 houve poucas tentativas de planejamento, nesse período pregava-se pouca intervenção estatal na economia e na esfera social, desta forma o planejamento não era contínuo, marcado pela eventualidade, muitas vezes gerado em resposta alguma situação emergencial, por exemplo, em resposta a um epidemia, cujos recursos eram demandados, principalmente no âmbito da saúde (MATOS, 2002).

Cabe destacar o período pós-crise de 1929, no governo de Getúlio Vargas, como medidas revolucionárias pelo governo com finalidade de promover o desenvolvimento do país, foram adotadas medidas no processo de intervenção do Estado na economia. A administração Vargas promoveu uma reforma administrativa e adotou medidas protecionistas para promover mudanças na estrutura produtiva. (CARDOSO, 2011)

Uma das medidas adotadas por Vargas em 1934, foi a criação do primeiro órgão com funções típicas de planejamento, o Conselho Federal do Comércio Exterior tinha competência técnica para estudar os problemas e propor soluções, tinha como atribuição principal formular

políticas econômicas voltadas para a redução da dependência externa.

Ainda dentro da era Vargas, outra medida de impacto no planejamento do governo, foi a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), de vários órgãos públicos com funções de regulação das principais atividades do setor agrário exportador. O Dasp teve a missão de elaborar o plano quinquenal - Plano Especial de Obras Públicas e Reparcelamento da Defesa Nacional (1939-1943), sendo o primeiro plano da história do planejamento brasileiro. Porém não durou muito tempo, tendo sido revisto e ampliado logo em seguida, assumindo o nome de Plano de Obras e Equipamentos (POE). (CARDOSO, 2011)

Outro período importante para o planejamento brasileiro, foi com a tomada do poder pelos militares em 1964, que deu novos rumos para a história do planejamento econômico. Logo já no início do governo deu-se uma ampla mobilização de recursos técnicos para elaborar um plano de longo prazo para o desenvolvimento nacional. Coube ao recém criado Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (Epea) a tarefa de coordenar e elaborar um Plano Decenal de Desenvolvimento para o período 1967-1976, esse foi o primeiro trabalho concreto com o objetivo de desenvolver uma visão estratégica dos interesses e das prioridades nacionais e expor as medidas necessárias para fazer que eles fossem respeitados. No entanto devido à instabilidade política vivida naquele momento impediu que o plano fosse executado. (CARDOSO, 2011)

Outra tentativa ainda do governo militar de tentar elaborar um programa de planejamento para o país, foi a elaboração do Programa Estratégico de Desenvolvimento para o período 1967-1970 através da criação da Comissão de Coordenação do Planejamento e Orçamento, presidida pelo ministro do Planejamento e Coordenação-Geral e integrada pelos secretários-gerais de todos os ministérios, que elaboraram o primeiro Orçamento Plurianual de Investimentos.

Em 1972, houve a criação do Sistema Federal de Planejamento, que deu ao processo de planejamento um caráter formal. No governo Geisel (1974-1979) o sistema de planejamento e orçamento ganhou força, com o órgão de planejamento tendo posição central como Secretaria-geral do Conselho de Desenvolvimento Econômico, vinculada diretamente a Presidência da República, reforçando a importância da instituição como encarregada de coordenar o processo de planejamento e acompanhar sua implementação (REZENDE, 2010).

No final dos anos 70, com a crise do petróleo (1979-1980) e com o enfraquecimento do Poder Executivo em face ao período de redemocratização, culminaram para reduzir a capacidade de articulação das decisões governamentais. Diante disso, o Plano Nacional de

Desenvolvimento (1980-1985), apesar de formalizado, como era exigido legalmente, o plano foi, na prática, abandonado. (CARDOSO, 2011)

Com a mudança do governo a partir de 1985, com advento da Nova República, esperava-se uma postura que buscasse a recuperação do planejamento governamental, mas o que se viu foi um grande esvaziamento do ponto de vista central das decisões de política econômica e de coordenação. (REZENDE, 2010)

Cardoso confirma essa situação ao afirmar que as divergências entre Planejamento e Fazenda se mantiveram na Nova República, sendo observadas a partir de diversas trocas de ministros durante o governo Sarney. Outro fato relatado por Cardoso que confirma o enfraquecimento do Sistema de Planejamento é o esvaziamento do órgão do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, responsável a dar suporte ao funcionamento do sistema de planejamento.

A partir da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), com o advento da Constituição Federal de 1988, os constituintes criaram instrumentos que pudessem regular o planejamento público no país, são quatro principais: Planos de Desenvolvimento Econômico Social (PDES), Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

O PDES foi o único que ainda não foi elaborado, o que demonstra até hoje a falta de planejamento à longo prazo, que agregue uma visão do futuro para a nação. O PDES deveria ser elaborado para um horizonte temporal de no mínimo 12 anos, alcançando três ou quatro mandatos presidenciais. Apenas agora em 2020 que o Ministério da Economia criou a ferramenta Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (ENDES) com perspectivas do cenário macroeconômico para os próximos doze anos (2020-2031), a ferramenta vem para suprir a demanda de um planejamento em longo prazo.

### **2.3 PPA\LDO\LOA**

O Plano Plurianual (PPA) são as diretrizes do orçamento mais abrangente, com duração de vigência de quatro anos. O Presidente da República eleito tem que enviar para o Congresso Nacional no seu primeiro ano de mandato até o dia 31 de agosto a proposta a ser aprovada. O Projeto de Lei do PPA deve conter, de acordo com a Constituição Federal de 1988, "as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada". Desta forma, o PPA deve estabelecer quais são os objetivos e metas planejados pela

administração pública para curto e médio prazos, os quais irão servir como guia para ações a serem implementadas pelo governo federal e nortearem as ações dos governos estaduais e municipais.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), tem a função de estabelecer as metas e prioridades para o exercício financeiro seguinte. O Projeto de Lei deve ser enviado pelo Presidente ao Congresso até o dia 15 de abril de cada ano. Cabe lembrar que no Brasil, como traz o art. 34 da lei nº 4.320/64, o ano financeiro coincide com o ano civil, de 1º de janeiro até 31 de dezembro, assim vale para a LDO como para a LOA que será abordada à frente.

A LDO tem o papel de ser o elo entre o PPA e ações que serão colocadas em práticas em cada ano subsequente. Além disso, a LDO tem a prerrogativa de dispor alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

E por último e não menos importante é a Lei Orçamentária Anual (LOA), peça que será mais abordada neste trabalho. A LOA é um instrumento orçamentário com a finalidade de estimar as receitas e fixar as despesas no período de um ano. O poder Executivo deve enviar o projeto de Lei para ser analisado e aprovado até o dia 31 de agosto do ano anterior.

A LOA é descrita no 5º parágrafo do artigo 165 da Constituição Federal de 1988 (CF/88) da seguinte forma:

Art. 165. (...) § 5º - A lei orçamentária anual compreenderá: I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. (BRASIL, 2020)

## **2.4 Ciclo Orçamentário**

De acordo com Santos (2011), o ciclo orçamentário é definido como um processo contínuo, dinâmico e flexível, em que se elabora, aprova, executa, controla e avalia os programas do setor público nos aspectos físicos e financeiros. O autor ainda destaca, que o ciclo orçamentário se divide em quatro etapas: elaboração da proposta orçamentária; discussão e aprovação da Lei do Orçamento; execução orçamentária e financeira; e controle.

Vieira (2010) trabalha com a ideia de “processo orçamentário”, que do seu ponto de vista “engloba etapas de elaboração técnica e de negociação política em torno do orçamento público e de seus programas de gastos”. Traz também, que o ciclo orçamentário é o nome dado ao processo contínuo no qual os gastos para projetos e programas governamentais são propostos, aprovados e, finalmente, executados.

## **2.5 Participação dos Poderes Legislativo e Executivo no processo orçamentário**

Carvalho (2010) traz que o orçamento público pode ser classificado de acordo com o regime político adotado em cada país. O autor divide em três tipos de Orçamento: Legislativo, Executivo e Misto. Sendo esse último definido por:

Ser o orçamento cuja competência para elaboração das propostas e envio ao Legislativo é privativa do Poder Executivo, competindo ao Poder Legislativo a sua discussão e aprovação. É o tipo de orçamento democrático, em que os representantes do povo (Deputados) e dos Entes Federados (Senadores) autorizam o Executivo a realizar os gastos públicos conforme aprovado em lei.

Diante desse entendimento, mostra-se que no Brasil o sistema adotado é o misto, pois o orçamento é elaborado pelo Executivo, enviado ao Legislativo para discutir e aprovar, e retorna para a sanção do Chefe do Executivo. Essa coparticipação foi confirmada pela Constituição de 1988, que buscou o equilíbrio entre os poderes.

### 3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

O presente estudo consiste, quanto aos fins, em uma pesquisa descritiva com natureza exploratória (GIL, 2010). Tendo como umas das seções do trabalho uma pesquisa bibliográfica elaborada pelo autor que teve como roteiro de estudo temas que pudessem fundamentar a pesquisa e alcançar os objetivos proposto pelo autor.

Para o desenvolvimento do trabalho será realizado uma análise geral de dados, não havendo qualquer manipulação pelo autor, trabalhando apenas com análise das informações contidas nos dados, tendo como fonte os próprios dados divulgados pelo governo através de suas plataformas digitais de comunicação. E em sequência uma análise direcionada para o objeto de estudo, que é avaliar a credibilidade do projeto orçamentário proposto pelo executivo ainda na sua fase de elaboração com o que foi executado, observando a sua evolução ao longo do tempo no período proposto de análise deste. Com isso desenvolver um trabalho de modo a expressar-se sobre as informações implícitas e explícitas e realizando constatação de fatos.

A metodologia utilizada para viabilizar a análise dos dados escolhidas foi a elaboração de dados em painel em que a mesma unidade de corte transversal é acompanhada ao longo do tempo para que pudessem auxiliar na análise.

De acordo com Marques (2000), a principal vantagem da utilização de modelos de dados em painel refere-se ao controle da heterogeneidade individual, ou seja, à possibilidade de se medirem separadamente os efeitos gerados por conta de diferenças existentes entre cada observação em cada *cross-section*, além de ser possível avaliar a evolução, para um dado indivíduo, das variáveis em estudo ao longo do tempo.

Costa, Lima e Silva (2014) apresentam que os dados em painel apresentam a seguinte estrutura:  $y_{it} = \alpha_{it} + \beta x_{it} + \varepsilon_{it}$  em que:

$y_{it}$  é o valor da variável dependente para a unidade  $i$  no instante  $t$ ;  $\alpha_{it}$  e  $\beta$  e correspondem ao conjunto de parâmetros a serem estimados para a unidade  $i$  no instante  $t$ , que podem ser assumidos como diferentes entre as unidades e ao longo do tempo;  $x_{it}$  representa os valores do conjunto de variáveis explicativas para cada unidade  $i$  no instante  $t$ ; e  $\varepsilon_{it}$  é o termo de erro estocástico para a unidade  $i$  no instante  $t$ .

Esses autores ainda trazem que um painel pode ser equilibrado, o que se buscou nesse estudo, e não equilibrado. Quando se possui os mesmos  $t$  períodos de tempo para cada  $i$  unidades de cortes transversais, tem-se um painel equilibrado; ou seja, para todos os períodos, estão disponíveis todas as informações relativas às unidades de cortes transversais quanto a cada uma das variáveis utilizadas no modelo, tal que o número total de observações será  $t \times i$ . Caso contrário, tendo-se a ausência de alguma informação, o painel diz-se não equilibrado.

Os dados em painel apresentam diversas vantagens relativamente aos dados em corte transversal ou às séries temporais. Costa, Lima e Silva (2014), destacam o maior número de observações, que proporciona um aumento dos graus de liberdade e da eficiência dos estimadores, por reduzir o problema de colinearidade entre as variáveis explicativas.

Para elaboração dos painéis de estudo foram levantados dados no site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, no site do Ministério da Economia e na plataforma Siga Brasil do Senado Federal. Cabe destacar, que o Siga Brasil foi criado com o objetivo de promover transparência à sociedade, reunindo informações, principalmente, do Sistema Integrado de Administração Financeira e Orçamentária do Governo Federal (SIAFI).

As informações extraídas dos dados obtidos nos sites necessitaram de organização e compilação manual, não sendo possível obter tais resultados de modo automático do sistema fornecedor dos dados.

Na Seção 1 foi elaborado um painel com os parâmetros gerais planejados, estes parâmetros são variáveis macroeconômicas que são projetadas, em atendimento ao disposto na LDO, todos os anos na LOA para o ano corrente seguinte. Essas variáveis são projetadas pelo Governo com base em uma análise da conjuntura e da política econômica do Governo, com observações dos anos anteriores e estimativas para os anos seguintes. No âmbito Federal, cabe à Secretaria de Política Econômica do Ministério da Economia estimar os parâmetros utilizados na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária da União.

As projeções dessas variáveis macroeconômicas se mostram importante para o contexto do planejamento orçamentário, pois a previsão das variáveis fiscais (receita primária, despesa primária e resultado primário) é feita com base nas projeções que constituem os cenários econômicos (PIZA, 2016).

A grade de parâmetros macroeconômicos estimada pela SPE compreende a previsão de diversas variáveis como variação real e nominal do Produto Interno Bruto (PIB), inflação medida pelos índices de preço: Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) e Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), além das taxas de juros Selic, taxa de câmbio, massa salarial, volume de importações, produção e preço da indústria de transformação, preço dos combustíveis, entre outros.

Para este trabalho foram escolhidos os seguintes parâmetros: IPCA, IGP-DI, PIB Real, Taxa de Câmbio Média e Taxa de Juros – Selic.

De acordo com o IBGE, o IPCA tem por objetivo medir a inflação de um conjunto de produtos e serviços comercializados no varejo, referentes ao consumo pessoal das famílias, o levantamento do IPCA foram os acumulados anualmente, apresentado em porcentagem. O IGP-DI também apresenta em índices acumulados anualmente e em porcentagem, índice calculado pela Fundação Getúlio Vargas com medida abrangente do movimento de preços que envolve diferentes atividades como também etapas distintas do processo produtivo; O IGP é a média aritmética ponderada de três outros índices de preços o Índice de Preços ao Produtor Amplo (IPA), Índice de Preços ao Consumidor (IPC) e Índice Nacional de Custo da Construção (INCC) com os seguintes pesos respectivamente, 60%, 30% e 10%.

O PIB, definido pelo IBGE, é a soma de todos os bens e serviços final produzidos por um país, estado ou cidade, geralmente em um ano, nos estudos foi avaliado a variação real de um ano para outro. A Taxa de Câmbio Média é média anual da taxa de câmbio comercial para venda entre o Real (R\$) e o Dólar americano (US\$). E por último a Taxa de Juros – Selic, que definido pelo IPEA é a média dos juros que o Governo paga aos bancos que lhe emprestaram dinheiro, serve de referência para outras taxas de juros do país, a taxa Selic é a taxa básica de juros da economia.

Para essa primeira seção o painel foi elaborado com os parâmetros definidos sendo comparados entre o que foi planejado e o executado nos anos abordados. Para os parâmetros planejados pelo Governo, os dados foram retirados principalmente da Mensagem Presidencial e os parâmetros executados foram retirados dos painéis de indicadores do IBGE e do IPEA.



Para os painéis 2 e 3 os dados foram extraídos principalmente da plataforma do Senado Federal o Siga Brasil, uma plataforma criada para dar transparência aos números do orçamento. O painel 2 foi elaborado com o intuito de avaliar a aderência entre o que foi planejado no PLOA, a LOA e o que foi autorizado pelo Legislativo, sendo analisados na perspectiva do que foram previstos na dotação inicial com o que foi empenhado, liquidado e pago na execução orçamentária. Ainda com o intuito de incrementar a análise dos dados foram divididos por categoria econômica entre Despesa Corrente, Despesa de Capital e o total a soma dos dois.

No painel 3 os dados foram divididos em Grupo de Natureza de Despesa, que de acordo com a Portaria interministerial nº 163/2001 é a agregação de elementos de despesa que apresentam as mesmas características quanto ao objeto de gasto sendo formada por seis grupos: 1) Pessoal e Encargos Sociais; 2) Juros e Encargos da Dívida; 3) Outras Despesas Correntes; 4) Investimentos; 5) Inversões Financeiras e 6) Amortização da Dívida.

Para uma melhor compreensão dos termos mais utilizados nos painéis 2 e 3 foi elaborado um quadro com os conceitos retirados da plataforma Siga Brasil.

**Quadro 1 - Conceitos**

Grupo Natureza de Despesa (GND)	Classificação Orçamentária por Grupo de Natureza de Despesa. Indica os elementos de despesa com as mesmas características quanto ao objeto de gasto.
Projeto de Lei (PLOA)	É o valor inicial em Reais constante no Projeto de Lei e, portanto, antes de ser alterado pelo Congresso Nacional ao longo do processo legislativo (é o mesmo valor constante na Mensagem do Executivo).
Dotação Inicial (Dot.I)	Valor em Reais discriminado na Lei Orçamentária Anual – LOA após ser sancionada pelo Presidente da República (já incluídos os vetos).
Autorizado (Atz)	Registra a soma dos valores da Dotação Inicial com os cancelamentos e remanejamentos relativos à abertura de créditos adicionais. Exemplo: Autorizado = Dotação Inicial + Créditos Suplementares + Créditos Especiais + Créditos Extraordinários + Dotação Cancelada/Remanejada.
Empenhado (Emp.)	Soma dos empenhos a liquidar e liquidados.
Liquidado (Liq)	Empenho liquidados
Pago	Indica os valores pagos e corresponde ao terceiro e último estágio da despesa.

Fonte: Elaborado pelo autor com conceitos da plataforma Siga Brasil.

Para análise dos dados dos painéis, os valores orçamentários e os parâmetros econômicos que não se apresentaram em porcentagem foram atualizados para um ano base; com o objetivo de deflacionar os valores, para se obter valores reais dos orçamentos e parâmetros eliminando o efeito inflacionário e assim verificar as oscilações reais dos valores ao longo dos anos estudados.

Para tanto, é necessário adotar um índice de correção, o deflator utilizado foi o índice IPCA, que após levantamento no site do IpeaData encontrou-se um índice mensal com base em dezembro de 1993, para atualizar os dados foi necessário alterar a base para o último ano do estudo, no caso 2019. Para isso, os índices mensais foram divididos pelo índice do novo t desejado como base, dezembro de 2019, e multiplicado por 100 para encontrar o novo índice. Encontrado os índices mensais da série foi feita uma média aritmética com os 12 meses de cada ano para chegar ao índice anual.

Para aplicar o deflator definido os valores dos painéis foram atualizados por cada ano, o valor de orçamento ou parâmetro foram divididos pelo índice do ano correspondente. Obtendo assim valores corrigidos, excluindo os efeitos inflacionários que pudessem dificultar a comparação entre os dados. Ainda para permitir a análise dos dados de forma percentual, levando-se em consideração a elasticidade entre as variáveis, os valores foram transformados em logaritmo com base 10.

Para tratamento dos dados foi utilizado o Software *EViews* na versão 9. O *EViews* fornece ferramentas de análise, regressão e previsão de dados em computadores com Windows. Assim sendo, os dados foram rodados no software com o objetivo de extrair o maior número de informações possíveis com as possibilidades fornecidas pelo programa, como a elaboração de cálculos, tabelas e gráficos.

## 4 ANÁLISE DE DADOS

O objetivo desta seção é identificar se há aderência entre o planejado na proposta do PLOA com o que é realizado na execução orçamentária no Brasil no período de 2004 a 2019. Através de 3 painéis de dados buscou identificar o quanto do planejamento é efetivamente realizado.

### 4.1 Aderência dos Parâmetros Orçamentários (Planejado x Executado)

Esta análise tem por finalidade verificar a eficácia da projeção dos principais parâmetros utilizados na elaboração das peças orçamentárias da União. Tais instrumentos encontra-se presentes nas diversas fases do planejamento, desde a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), passando pelo Projeto de Lei do Orçamento Anual (PLOA) e, finalmente, na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Com esse intuito, os valores dos parâmetros de planejamentos foram retirados das normas orçamentárias publicadas anualmente e organizados em painel de dados referente ao período de 2004 a 2019. Como regressandos, foram utilizados os valores desses mesmos índices, após a sua realização. Assim sendo, foi utilizada uma regressão linear simples, sendo utilizado como variáveis exógenas os índices previstos nos instrumentos de planejamento (LDO, PLOA e LOA) e, como variáveis endógenas os valores desses mesmos índices verificados na prática, ou seja, já efetivamente ocorridos. O resultado do cálculo pode ser visto nas estatísticas constantes da tabela 1 a seguir:

**Tabela 1-** Estatísticas da Regressão dos Parâmetros Orçamentários

Dependent Variable: EXEC  
Method: Panel Least Squares  
Date: 11/28/20 Time: 17:12  
Sample: 2004 2019  
Periods included: 16  
Cross-sections included: 5  
Total panel (balanced) observations: 80

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	0.015826	0.012802	1.236179	0.2203
PLJ	0.740062	0.212580	3.481341	0.0008

Effects Specification

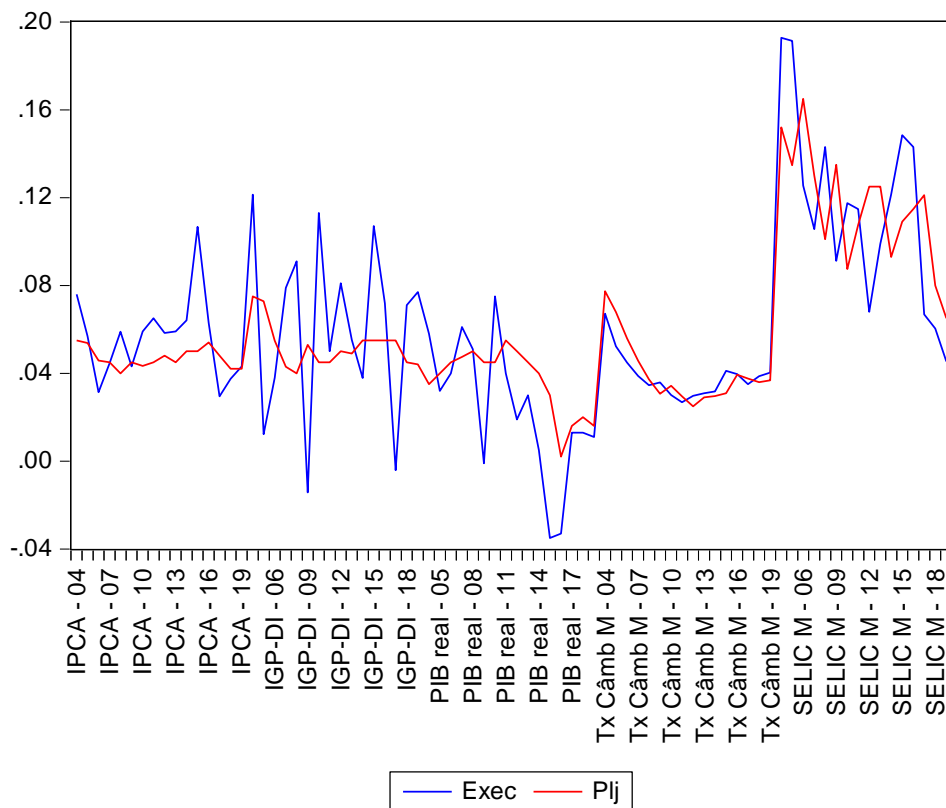
Cross-section fixed (dummy variables)

R-squared	0.578662	Mean dependent var	0.058920
Adjusted R-squared	0.550193	S.D. dependent var	0.043563
S.E. of regression	0.029216	Akaike info criterion	-4.156132
Sum squared resid	0.063166	Schwarz criterion	-3.977480
Log likelihood	172.2453	Hannan-Quinn criter.	-4.084505
F-statistic	20.32621	Durbin-Watson stat	2.155656
Prob(F-statistic)	0.000000		

Fonte: Elaboração própria - Eviews/9

Compuseram a amostra 80 observações colhidas a respeito dos índices em estudo, durante 16 períodos anuais, os quais compuseram 5 cross-sections no painel amostral. Pôde-se constatar, com 99% de grau de confiança, a aderência do que foi estimado para os regressores em relação à efetiva realização dos regressandos.

Este resultado indica que a elaboração dos índices, realizada pelos técnicos da área de planejamento e orçamento é feita de forma razoavelmente criteriosa, haja vista a acurácia demonstrada pelo parâmetro estimado de 0.74 p.p. do planejado em relação ao executado. Entretanto, é preciso que a sua utilização surta efeitos práticos nas projeções constantes dos instrumentos legais de planejamento, bem como que isto resulte em uma execução orçamentária mais aderente ao planejado. Observa-se no Gráfico 1, a seguir, uma certa convergência entre o que foi planejado para os índices e o efetivamente realizado durante os anos. Cabe ainda observar, que o cálculo levou em consideração o conjunto dos índices, ou seja, nenhum índice foi analisado individualmente.

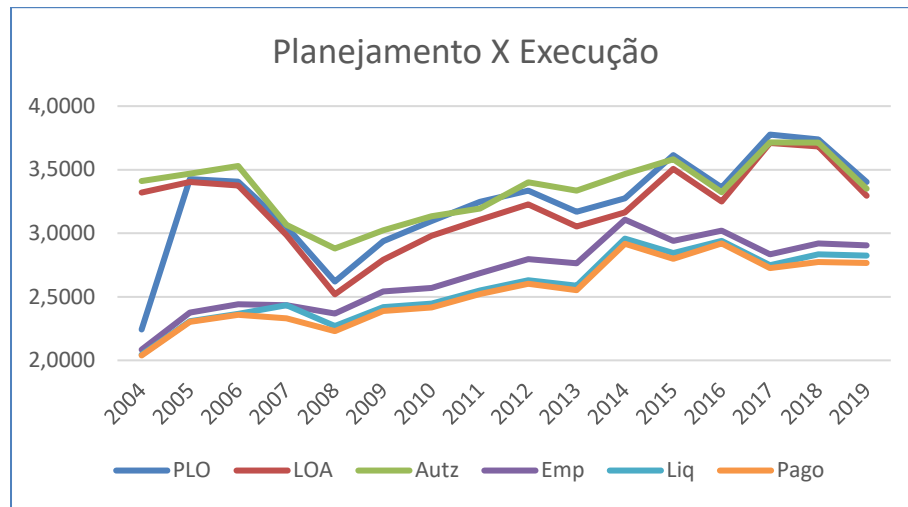
**Gráfico 1- Parâmetros planejados x executado**

Fonte: Elaboração própria - Eviews/9.

## 4.2 Aderência Geral da Execução Orçamentária ao Planejamento

Nesta segunda seção, buscou verificar a possível aderência entre o que foi executado e o planejado pelo governo federal, os dados coletados foram organizados em Painel de dados balanceado. Compuseram a amostra as previsões constantes do PLOA, da LOA e do Decreto de Programação Financeira e Orçamentária. Este último é aqui denominado de autorizado. Também constam os valores financeiros executados nos estágios da despesa pública: Empenho, Liquidação e Pagamento. Em resumo, temos a verificação da aderência do que foi planejado (PLOA, LOA e Autorizado) em relação ao que foi efetivamente executado em termos de despesas públicas (empenhado, liquidado e pago).

Inicialmente é possível verificar, de forma bem geral, a dinâmica dos instrumentos de planejamento e de execução no Gráfico 2.

**Gráfico 2-** Planejado x Execução na PLOA, LOA e Autorizado

Fonte: Elaboração própria -Eviews/9.

Previamente, visualiza-se dois blocos de linhas ao longo do tempo. O primeiro, mais acima, refere-se àquilo que chamamos de planejamento neste estudo. O segundo, por sua vez, é composto pelos estágios da execução da despesa. Percebe-se que há um certo distanciamento entre os blocos, porém não é possível afirmar, com alguma certeza, que há ou não aderência entre eles, nem mesmo o grau.

Assim sendo, valendo-se da amostra coletada e organizada no Painel Balanceado, procedeu-se ao cálculo da significância da possível correlação entre as variáveis escolhidas como dependentes ou independentes. A tabela 2 evidencia os resultados obtidos das regressões realizadas. Cabe observar, que todas as variáveis passaram pelo teste de Raiz Unitária para verificar qualquer tipo de não estacionariedade. A escolha do método de cálculo, se fixo ou aleatório, foi feita por meio do teste de Hausman disponível no software estatístico Eviews/9. Nas tentativas de realização de regressões múltiplas foram feitos testes de alta correlação (colinearidade) entre as variáveis exógenas. Em função das características sequenciais das variáveis, por exemplo, empenho liquidação e pagamento, neste momento, não foi possível utilizar essas variáveis como explicativas conjuntamente. A tabela 2 mostra os seguintes resultados.

**Tabela 2-** Regressão das variáveis do Planejamento x Execução

Aderência (VDepen /VIndepen)	Method:	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
DEmp / Dot. I	Panel EGLS (Cross-section random effects)	0.007028	0.038305	0.183486	0.8547
DLiq / Dot. I		0.009558	0.037637	0.253961	0.7999
DPago / Dot. I		0.006878	0.036881	0.186480	0.8524
DLiq / DEmp		0.978336***	0.007029	139.1945	0.0000

DPago / DEmp	0.960134***	0.005460	175.8407	0.0000
DPago / DLiq	0.978207***	0.005615	174.2022	0.0000

Fonte: Elaboração própria- Eviews/9.

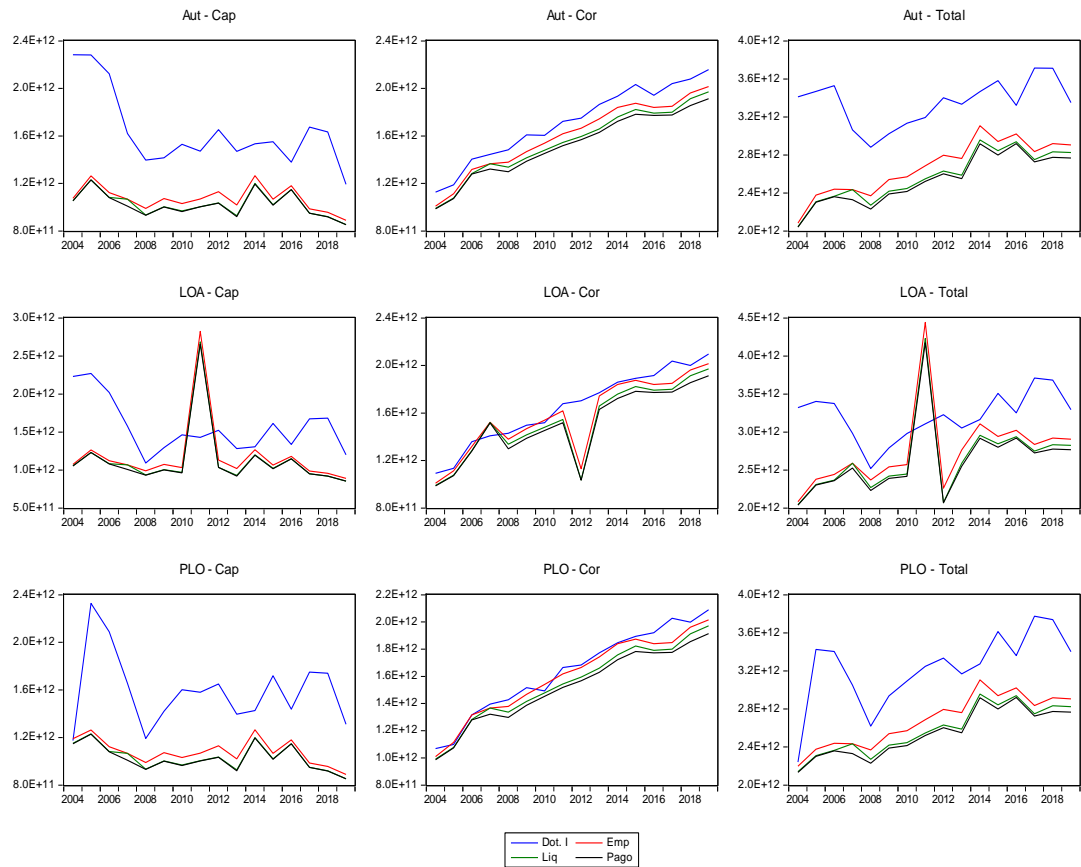
Obs.: Dot. I representa o que foi Planejado, ou seja, são os valores constantes nas diversas leis/normas de planejamento/orçamento do governo federal (PLOA, LOA e Dec. Programação).

Os resultados mostram não haver aderência entre o que foi planejado (PLOA, LOA e Autorizado), nos 16 anos da amostra, e a execução propriamente dita (empenho, liquidação e pagamento), haja vista a insignificância dos coeficientes encontrados entre a relação das seguintes variáveis: DEmp / Dot. I, DLiq / Dot. I e DPago / Dot. I.

Por outro lado, como não poderia deixar de ser, as variáveis que compõem a execução mostraram, com 1% de significância, que há aderência entre elas. Pois, existe uma relação de causa e efeito entre elas, as quais constam da legislação orçamentária. Também reforça a utilidade do modelo estatístico utilizado.

Tendo em vista que amostra orçamentária utilizada estava segregada por categoria econômica da despesa (corrente e capital), é possível visualizar por meio do Gráfico 3 a seguir os resultados evidenciados na tabela anterior. Mais uma vez, cabe ressaltar que Dot. I. representa os instrumentos de planejamentos, quais sejam o PLOA, a LOA e o Autorizado.

**Gráficos 3-** Comparativos da Dotação Inicial com Empenhado, Liquidado e Pago divididos por categoria econômica



A partir desses gráficos podemos observar uma dissociação dos valores da dotação inicial, quando observados o total do PLOA, LOA e Autorizados, muito explicado principalmente pela discrepância apresentada das Despesas de Capital, que tanto no PLOA, como na LOA e no Autorizado demonstram que se programa uma Dotação muito acima do que é realizado. Apesar de que as Despesas Correntes tanto na PLOA, LOA e Autorizado não tenham apresentado uma diferença grande entre o que é Planejado e Executado, uma pequena diferença percebida contribui para elevar essa dissociação quando observados as categorias na totalidade.

Cabe observar uma divergência brusca entre os anos de 2010 e 2012 na LOA nas Despesas de Capital em que o que foi empenhado, liquidado e pago foram bem acima do que foi planejado na Dotação Inicial, e seguindo uma divergência brusca nos anos seguintes a esse período ocorreu o inverso em que o que foi empenhado, liquidado e pago ficou bem abaixo do que foi previsto na LOA na categoria de Despesas Corrente.



### 4.3 Aderência entre os Instrumentos de Planejamento e os Estágios da Despesa Pública

Na busca de melhor compreender a questão da aderência entre os instrumentos de planejamento e os estágios da execução da despesa pública federal, construiu-se um Painel de Dados Balanceados com uma amostra segregada por grupos de despesas ao longo dos anos. Essa estratégia buscou, primordialmente, tornar o tamanho da amostra mais robusta, aumentando assim o número de observações contidas no Painel.

Assim como ocorreu nas demais análises, antes de rodar o modelo final, todos os testes preliminares de amostra, de modelo de estimação e de inter-relações entre as variáveis, foram feitos, bem como foram realizados diversos testes de modelos aderentes antes de decidir qual melhor se encaixaria ao que foi proposto na presente pesquisa.

A tabela 3 a seguir expõem as principais estatísticas resultantes das estimativas realizadas por meio do software *Eviews/9*. Cabe ressaltar mais uma vez, que a decisão sobre o método a ser aplicado em cada regressão realizada, levou em consideração os resultados obtidos com a aplicação do teste de Hausman. Outro fator importante é que os coeficientes devem ser analisados em % (elasticidade), haja vista que os dados primários em R\$ foram transformados em logaritmo com base 10.

**Tabela 3 - Regressão dos Instrumentos de Planejamento e os Estágios da Despesa Pública**

Idt	Aderência (VDepen /VIndepen)	Method:	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
(a)	D2LOA / PLOA	Panel EGLS (Cross-section random effects)	0.001059	0.027774	0.038123	0.9697
(b)	DAutz / D2LOA		0.355773***	0.066965	5.312861	0.0000
	PLOA		-0.007118	0.016484	-0.431816	0.6670
(c)	Emp / D2LOA	Panel Least Squares	0.032488	0.058419	0.556125	0.5798
	PLOA		0.679877***	0.068490	9.926664	0.0000
(d)	Emp / DAutz	Panel EGLS (Cross-section random effects)	0.212368**	0.081442	2.607609	0.0107
	PLOA		0.753564***	0.057243	13.16429	0.0000
(e)	Emp / DAutz		0.223197	0.134950	1.653920	0.1017
(f)	Emp / LOA		0.091949	0.087490	1.050970	0.2964
(g)	Liq / PLOA	Panel Least Squares	0.517211***	0.100362	5.153471	0.0000
	D2LOA		0.089200	0.085604	1.042011	0.3007
(h)	Liq / D2LOA		0.134577	0.098274	1.369401	0.1746
(i)	Liq x DAutz	Panel EGLS (Cross-section random effects)	0.333152**	0.146688	2.271160	0.0256
(j)	Liq / Emp		0.972701***	0.058163	16.72360	0.0000
	DAutz		0.115748	0.081345	1.422931	0.1583
(k)	Pago / PLOA	Panel Least Squares	0.625295***	0.075332	8.300556	0.0000
	D2LOA		-0.003582	8.300556	-0.055751	0.9557
(l)	Pago / DAutz	Panel EGLS (Cross-section random effects)	-0.094097*	0.055966	-1.681347	0.0963
	Emp		0.938718***	0.043047	21.80696	0.0000
(m)	Pago / DAutz	Panel Least Squares	-0.133869	0.081167	-1.649296	0.1029
	Liq		0.748878***	0.058928	12.70828	0.0000
(n)	Pago / Emp		0.864121***	0.038484	22.45378	0.0000
(o)	Pago / Liq		0.760879***	0.051505	14.77301	0.0000

Fonte:Elaboração própria- Eviews/9.

Algumas séries não estacionárias tiveram que ser transformadas a fim de se evitar resultados espúrios. Assim, para identificá-las foi colocado um “D” na abreviatura da variável, significando que se trata de uma transformação de 1ª Diferença, e quando aparecer “D2” é porque foi necessário a 2ª Diferença para estabilizá-la.

Merecem atenção alguns pontos muito importantes nos resultados obtidos. O primeiro deles, o da letra (a), indica que a influência do PLOA na LOA é insignificante. Isto induz a alguns questionamentos: será que o planejamento por parte do Poder Executivo não foi bem feito, o que exigiu do Congresso Nacional muitas alterações na proposta enviada? Mas, se isto for verdade as orientações para a elaboração do PLOA, aprovadas pelo próprio Poder Legislativo na LDO não foram efetivas? Será que após o envio do PLOA surgiu algum fato novo que demandou alterações profundas por parte dos Congressistas? Neste caso isto teria ocorrido frequentemente no lapso temporal da amostra, de 2004 a 2019, ou seja, 16 anos? Então não se trata mais de excepcionalidade e já deveria ter sido incorporado no planejamento do PLOA, não é mesmo? Será que é incompetência dos técnicos do Executivo? Enfim, são várias questões que merecem respostas e que podem ser foco de novas pesquisas, pois este estudo trata da aderência entre as diversas fases do planejamento, que neste caso ficou evidenciado que não há aderência da LOA ao PLOA.

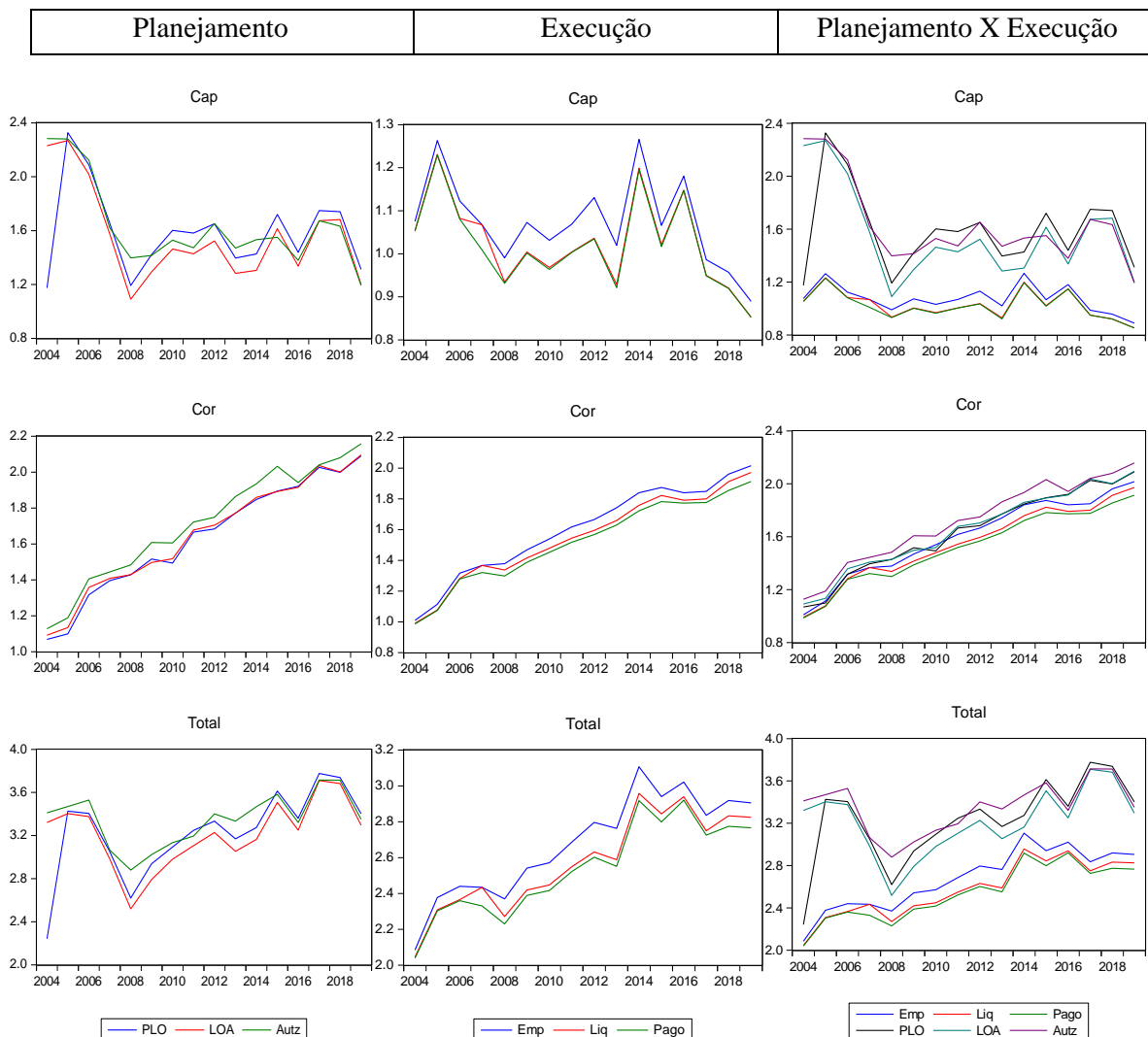
Outro aspecto que se destaca muito é a aderência do PLOA a todos os estágios da despesa e a LOA, juntamente com o Autz, não; conforme se pode constatar pela significância ou insignificância dos coeficientes das letras (c), (d), (e), (f), (g), (h), (j), (k), (l) e (m). Apesar desta situação parecer estranha, ou seja, o PLOA ter aderência à execução orçamentária e a LOA e o Autz não, já que o PLOA foi elaborado no ano anterior; cabe observar que a maioria absoluta da execução é feita pelo Poder Executivo, assim como o PLOA que tem origem nesse mesmo Poder. Ou seja, ele estaria reafirmando o seu planejamento inicial no PLOA. Neste caso também, poderíamos talvez rechaçar aquela suspeita sobre a competência dos técnicos do Poder Executivo e sobre a falta de efetividade da LDO.

Sobre a aderência dos estágios da despesa entre si, é muito natural. Haja vista, que existe uma sequência de dependência entre eles, a qual está prevista em Lei: primeiro o empenho, depois a liquidação e por último o pagamento. Não pode haver inversão dessa lógica. Mas, o fato de não haver aderência entre o empenhado e o autorizado carece de explicação. Talvez o montante de despesa autorizada, mas que não houve a liberação de limite de empenho, seja significativo o suficiente para distorcer a aderência. Pois, não racional acreditar que os Órgão recebam a dotação e o limite para movimentação e empenho da

despesa, e não as execute. Haja vista que estamos falando de um cenário de carência social extrema e de escassez de recursos. Enfim, este aspecto merece um aprofundamento que foge do escopo do presente trabalho.

Pode-se melhor visualizar a conjuntura ora discutida no Gráfico 4, confeccionado com base nos mesmos dados que compõem o Painel da presente análise, o qual expõe, por categoria econômica e por grupo de despesa, o planejado, o executado e o confronto entre ambos ao longo dos 16 anos abarcados por este estudo.

**Gráfico 4-** Instrumentos de Planejamento e os Estágios da Despesa Pública



Fonte: Elaboração própria- Eviews/9.

Pode-se observar que as despesas de capital são as que apresentam as distorções mais significativas ao longo do tempo (os três primeiros gráficos). Já as despesas correntes (gráficos do meio) demonstram ser as mais estáveis e aderentes entre si, apesar da possível tendência observada. O que é plenamente justificável, pois na categoria corrente encontram-se

um grande volume de despesas obrigatórias e permanentes, como despesas com pessoal, previdência e assistência social, além do próprio funcionamento da máquina administrativa. Entretanto, já que os dados representados estão em Trilhões de R\$, o grande volume de despesas de capital autorizadas e não realizadas (empenhadas) ao longo do tempo, também merecem mais explicações.

Conclui-se aqui que, com exceção da LOA com o Autz, não há aderência entre e/ou conjuntamente entre os demais instrumentos de planejamento. Já entre o planejado e o executado, somente o PLOA apresenta aderência à execução orçamentária (empenho liquidação e pagamento). Não tocante à aderência entre os estágios da despesa (execução), como era de se esperar, todos são aderentes entre si.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados e as análises realizadas nesta pesquisa nos permitem observar que o planejamento orçamentário se tornou menos preciso. Dessa maneira, o planejamento orçamentário deixou de cumprir com a sua finalidade de servir como guia das ações políticas e como instrumento de previsibilidade do orçamento público, com isso os planejamentos orçamentários perdem a credibilidade e a trajetória do futuro do orçamento público torna-se desconhecida, impactando negativamente nas contas públicas.

Na avaliação de Sanches (1995), a flexibilidade atribuída ao Executivo de poder propor modificação no PLOA em seu processo de aprovação quando em tramitação no Congresso pode gerar um problema que essa prática tende a levar o governo a não tratar o planejamento orçamentário com a devida seriedade, uma vez que pode modifica-lo a qualquer tempo.

Apesar do resultado obtido do conjunto dos parâmetros utilizados para a elaboração do orçamento federal, de acordo com a literatura analisada, os desvios de execução do orçamento podem ser atribuídos, ao menos em parte, aos erros de previsão das variáveis macroeconômicas que afetam os resultados fiscais, principalmente ao desvio de previsão do PIB. Piza (2016) em seu trabalho, identificou também que houve um excesso de otimismo na previsão do crescimento econômico. Apenas em 4 dos 16 anos analisados, o PIB ficou acima do previsto no PLOA, nos anos de 2004, 2007, 2008 e 2010 o crescimento real efetivo superou as expectativas. Em todos os demais anos da pesquisa o otimismo em relação à taxa de crescimento real esperada não se concretizou.

Podemos perceber uma discrepância, mesmo que pequena, entre os valores empenhados dos pagos, essa diferença pode ser explicada pela prática utilizada para garantir o cumprimento de metas fiscais, prática de postergar pagamentos de despesas, contabilizando-as como Resto a Pagar. O aumento de inscrição de despesas em restos a pagar cria um questionamento de confiabilidade em relação ao planejamento e a execução orçamentária. Durante o exercício, executa-se um orçamento distinto daquele que foi calculado para o exercício em referência. Como explicado por Piza (2016) o que ocorre é que se executam despesas de orçamento anteriores com a receita arrecadada no exercício corrente, gerando uma condição de orçamento paralelo. Essa prática contribui para gerar baixa previsibilidade em relação à execução do orçamento corrente, além de lançar dúvidas a respeito da própria validade do orçamento.

Corroborando com o que foi identificado neste trabalho, Piza (2016) traz a seguinte crítica à utilização desses instrumentos permitidos legalmente, que a princípio foram criados para dar flexibilidade ao gestor da política orçamentária, diante de casualidades intrínsecas à economia, acabaram sendo adotados como ferramentas de acesso irrestrito, contribuindo para transformar o orçamento público com uma mera peça legal, sem validade prática para guiar as expectativas em relação à trajetória da política orçamentária.

Podemos perceber também, que mesmo com baixas irregularidades na previsão das variáveis macroeconômicas, uma melhor precisão ainda é um passo importante para reduzir os desvios de execução orçamentários e melhorar o cumprimento do orçamento público.

Contudo, observado o processo orçamentário foi possível verificar que a realização do planejamento orçamentário não é fácil, sendo longo e lento, à medida que o cenário macroeconômico é instável e muda muito rapidamente. Assim sendo, quando o PLOA é finalmente aprovado, após um período de longa discussão no Congresso, o cenário macroeconômico vigente já é bastante diferente do cenário para o qual essas propostas foram projetadas. Entretanto, o que foi possível concluir, com base nos dados coletados e na metodologia adotada, é que o único instrumento de planejamento que aderiu significativamente à execução orçamentária foi justamente o PLOA.

A explicação para isto ter ocorrido, foge ao escopo do que foi proposto para o presente trabalho, assim sendo sugere-se outras pesquisas no sentido de esclarecer os motivos que levam à esse tipo de ocorrência, como por exemplo o expressivo montante financeiro autorizado em despesas de capital que sequer foi empenhado.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, João Roberto. Orçamento Público no Brasil: História e Premência de Reforma. **EJLL**, Joaçaba, v.17, n. 1, p. 9-28, jan./abr.2016.Disponível: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/9555/pdf>. Acesso em: 20. Nov. 2020.

ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de; MEDEIROS, Márcio; FEIJÓ, Paulo Henrique. **Gestão de finanças públicas: Fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal**. 2. ed. Brasília: Gestão Pública Editora, 2008.

ANDRADE. Nilton de Aquino. **Contabilidade pública na gestão municipal: novos métodos após a LC nº 101/00 e as classificações contábeis advindas da SOF**. São Paulo: Atlas, 2002.

BAGGIO, Adelar Francisco; LAMPERT, Amauri Luis. **Planejamento organizacional**. Ijuí : Ed. Unijuí, 2010. Disponível em: <https://bibliodigital.unijui.edu.br:8443/xmlui/bitstream/handle/123456789/162/Planejamento%20organizacional.pdf?sequence=1>. Acesso em: 19 nov. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, compilado até a Emenda Constitucional no 105/2019. Brasília: Senado Federal, , Coordenação de Edições Técnicas, 2020. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/566968/CF88\\_EC105\\_livro.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/566968/CF88_EC105_livro.pdf). Acesso em: 18 agosto 2020.

BRASIL. **Lei n. 4320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Presidência da República., Brasília-DF, 4 de maio de 1964. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm). Acesso em 19 ago. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Siga Brasil**. Sistema de Informações Sobre o Orçamento Público. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>>. Acesso em 05 de novembro de 2020.

CARDOSO JR., José Celso. (org.). **A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011. (Diálogos para o Desenvolvimento, v.4)

CARVALHEIRO NETO, José Rodrigues. A importância do orçamento público. **Âmbito Jurídico**, São Paulo, v. 143, 2015. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-tributario/a-importancia-do-orcamento-publico/>. Acesso em: 20 ago. 2020.

CARVALHO, Deusvaldo. **Orçamento e Contabilidade Pública**- Teoria, Prática e mais de 800 exercícios. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

COSTA, Rodolfo; LIMA, SILVA, Daniel; LIMA, Francisco Soares. Política fiscal local e taxa de crescimento econômico: um estudo com dados em painel. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 1, n. 42 p. 11-38, jan./jul. 2014. Disponível em: <file:///C:/Users/Larissa/Downloads/255-1321-2-PB.pdf>. Acesso em: 20 set. 2020.

CREPALDI, Silvio Aparecido; CREPALDI, Guilherme Simões. **Orçamento Público: planejamento, elaboração e controle**. São Paulo: Saraiva, 2013.

Disponível em:

<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3182/1/A%20reinven%C3%A7%C3%A3o%20do%20planejamento%20governamental%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2020.

GALAVOTI, Mario José. A importância do planejamento na elaboração do orçamento público. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, v. 23, n. 5568, set., 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/69287>. Acesso em: 30 nov. 2020.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

JUND, Sergio. **Administração, orçamento e contabilidade pública**. 2. ed. São Paulo: Elsevier, 2006.

LIMA, Diana Vaz.; CASTRO, Róbison Gonsçalves de. **Contabilidade Pública: integrando União, Estados e Municípios (Siafi e Siafem)**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MARQUES, Luís David. **Modelos dinâmicos com dados em painel: revisão da**



literatura. Porto: CEMPRE, 2000. (Série Working Papers do Centro de Estudos

Macroeconômicos e Previsão da Faculdade de Economia do Porto, Portugal, n.100). Disponível em: <http://wps.fep.up.pt/wps/wp100.pdf>. Acesso em: 25 out. 2020.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças Públicas: a política orçamentária no Brasil**. São Paulo: Atlas, 1999.

PIZA, Elaine C. de. Política fiscal, previsões orçamentárias e os determinantes dos desvios de execução no Brasil. 2016. Tese (Doutorado em Ciências) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12140/tde-16092016-110107/pt-br.php>. Acesso em: 20 nov.2020.

REZENDE, Fernando. **Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução**. Brasília: CEPAL- Escritório no Brasil/ IPEA, 2010. (Texto para Discussão,4).

SANCHES, Osvaldo. Processo orçamentário federal: problemas, causas e indicativos de solução. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 3, p. 122-156, 1995. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8192/6992>. Acesso em: 20 nov. 2020.

SANTOS, Franklin Cavalcante da Silva. **Contabilidade básica**. Curitiba: Clube de Autores, 2011.

VIEIRA, L. M.; MUELLER, B. Uma Análise Política e Positiva do Processo Orçamentário. In: SOUSA, M. C. S.; COELHO, I.; VERSIANI, F. R.; TANNURIPIANTO, M. E. (Org.). **Economia Pública Brasileira**. Brasília: Universidade de Brasília, 2010, p. 449-477.