

PROCESSO ORÇAMENTÁRIO, PREVISÕES ORÇAMENTÁRIAS E OS DESVIOS DE EXECUÇÃO NO RS¹

Liderau dos Santos Marques Junior²

Resumo: O artigo analisa os desvios de execução das variáveis fiscais do Estado do Rio Grande do Sul no período de 2002 a 2016. Além disso, apresenta uma caracterização do processo orçamentário brasileiro. Os resultados indicam que houve uma deterioração da previsão fiscal a partir de 2007, agravando-se nos anos 2015 e 2016. Dois fatores estão associados a esta deterioração, o primeiro é a inclusão de receitas extraordinárias no orçamento e o segundo refere-se ao excesso de otimismo em relação ao desempenho das variáveis PIB do Brasil e PIB do Rio Grande do Sul.

Palavras-chave: Processo Orçamentário. Previsões orçamentárias. Desvios de Execução. Rio Grande do Sul.

BUDGETARY PROCESS, BUDGETARY FORECASTS AND EXECUTION DEVIATIONS IN RS

Abstract: The article analyzes the deviations in the execution of the fiscal variables of the State of Rio Grande do Sul from 2002 to 2016. In addition, it presents a characterization of the Brazilian budget process. The results indicate that there was a deterioration of the fiscal forecast from 2007, which have gotten worse in 2015 and 2016. Two factors are associated with this deterioration. The first is the inclusion of extraordinary revenues in the budget. The second refers to the excess of optimism in relation to Brazilian GDP variable and the GDP variable of Rio Grande do Sul.

Keywords: Budgeting; Forecasting; *Budgets deviation*; Rio Grande do Sul.

¹ Agradeço a colaboração do bolsista FAPERGS, Gustavo Alovisi. Além disso, agradeço os comentários e as observações de um parecerista anônimo. As opiniões emitidas neste trabalho são de exclusiva e inteira responsabilidade do autor, portanto, não exprimem necessariamente o ponto de vista da Secretaria de Planejamento, Gestão e Governança.

² Analista Pesquisador na Secretaria de Planejamento, Gestão e Governança, Departamento de Orçamento e Finanças. liderau-junior@spgg.rs.gov.br.

INTRODUÇÃO

O artigo trata do planejamento fiscal do Estado do Rio Grande do Sul buscando inferir se as expectativas se mostraram otimistas ou pessimistas no período de 2002 a 2016. Piza (2016) salienta que a previsão das receitas e despesas é parte fundamental do processo orçamentário, portanto, é importante analisar o comportamento das projeções e dos valores realizados das variáveis fiscais (receita primária, despesa primária e resultado primário), bem como das variáveis macroeconômicas (PIB Brasil, PIB RS, IPCA e taxa de câmbio). A escolha destas variáveis decorre do fato de que a previsão das variáveis fiscais é feita com base nas projeções que constituem os cenários econômicos.

Os desvios entre as variáveis fiscais projetadas e os valores realizados são chamados de desvios de execução, enquanto os desvios entre as projeções das variáveis macroeconômicas e os valores realizados de desvios de previsão. O presente estudo não aborda a literatura que trata dos fatores econômicos, políticos e institucionais que explicam os desvios. O que se busca é mensurar os desvios de execução e os erros de projeção, bem como discutir a aderência da execução orçamentária às metas fiscais. Ademais, busca-se examinar se os desvios decorrem de erros nas expectativas sobre as variáveis macroeconômicas principais. A avaliação acurada do cenário econômico e a ausência de influência do componente político, tanto na fase de planejamento como de execução do orçamento, são fatores fundamentais para que os resultados efetivos da política fiscal não divirjam dos esperados.

Piza (2016) investiga o planejamento e a execução da política fiscal brasileira no período de 2002 a 2015. É nesta linha que o presente estudo está inserido, a saber, analisar a política fiscal gaúcha no período 2002 a 2016, utilizando dados que estavam disponíveis ao formulador de política no momento em que as decisões sobre as variáveis fiscais foram tomadas.

Além desta introdução, o trabalho está dividido da seguinte maneira. Na segunda seção, caracteriza-se o processo orçamentário brasileiro. Na terceira seção, apresentam-se os desvios de execução e de projeção das variáveis fiscais, bem como os erros de medida das variáveis macroeconômicas. No final, são tecidas as considerações finais.

AS ETAPAS DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NO BRASIL³

Giuberti (2012) e Piza (2016) analisam as etapas do processo orçamentário brasileiro. A legislação orçamentária é composta pela Lei 4.320, de 1964, pela Constituição Federal, de 1988, pela Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e por portarias e decretos dos órgãos responsáveis de cada ente federativo.

A primeira etapa do processo orçamentário é a do planejamento onde se definem metas e diretrizes orçamentárias. Os instrumentos de planejamento, previstos na Constituição, são o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

³ O foco desta seção é sobre o processo orçamentário em geral e que é observado pelas três esferas de governo. Portanto, por uma questão de espaço, não serão tratadas as diferenças que podem ocorrer entre os três entes, como, por exemplo, a utilização do processo de consulta popular para decidir parcela do orçamento público.

O PPA é um instrumento de planejamento de médio prazo, que estabelece diretrizes para as despesas de capital e para as despesas de duração continuada. O prazo de vigência é de quatro anos, mas pode ser revisado anualmente. O PPA é um documento normativo para a Administração Pública e indicativo para o setor privado. O documento deve conter os seguintes elementos: i) diagnóstico da realidade presente; ii) delineamento de um cenário futuro desejado; iii) articulação de estratégias para a realização do cenário desejado; iv) definição de prioridades; e v) formulação de programas de intervenção sobre a realidade. No PPA constam todos os planos, programas e projetos que o governo pretende cumprir, assim como as estimativas de recursos. Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem a prévia inclusão no PPA.

A elaboração do PPA é de responsabilidade do Executivo e deve ser proposto no primeiro ano de mandato do governante, devendo vigorar nos quatro anos subsequentes, incluindo o primeiro ano de mandato do governante seguinte.

O projeto de lei do PPA deve ser enviado ao Parlamento até o dia 31 de agosto do primeiro ano de mandato, onde será apreciado pelas duas casas legislativas, no caso da União, em uma comissão mista e permanente, denominada Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), composta de 40 membros:⁴ 10 senadores e 30 deputados, com igual número de suplentes. A CMO examina e emite parecer sobre o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e demais matérias orçamentárias.⁵

Os parlamentares podem propor emendas ao projeto de lei. Nesta fase, o Poder Legislativo examina e emite parecer sobre as diretrizes, os objetivos e as metas que deverão orientar a execução fiscal, bem como a distribuição regional dos investimentos e dos programas de duração continuada.⁶ Piza (2016) observa que os deputados e senadores podem apresentar, individualmente, até dez emendas, enquanto as comissões permanentes da Câmara e do Senado e as bancadas estaduais podem requerer, cada uma, até cinco emendas. Na fase de avaliação, Giuberti (2012) comenta que o Presidente da República pode propor modificações ao projeto. Uma vez aprovado, o projeto de lei segue para a sanção do Presidente da República, que poderá sancionar ou vetar, total ou parcialmente, o texto.⁷

A LDO liga o PPA com a Lei de Orçamento Anual (LOA). A partir das metas estabelecidas no planejamento de médio prazo, a LDO estabelece as diretrizes e prioridades para o exercício financeiro subsequente, orientando a elaboração da lei orçamentária anual. A LDO, assim como a LOA, tem duração anual.

⁴ No caso do Rio Grande do Sul, o prazo de envio do PPA pelo Executivo para a Assembléia Legislativa é até 1º de agosto do primeiro ano de mandato do governador. O prazo para devolução ao Executivo é até 1º de outubro do mesmo ano.

⁵ Mais detalhes sobre a CMO, ver Lima e Miranda (2006). Sanchez (1993) também discute as funções da CMO.

⁶ Sanches (1993) discute em mais detalhes o papel e o conteúdo do PPA, além da fase de apreciação do PPA pelo Poder Legislativo.

⁷ O veto deve ser avaliado por deputados e senadores em sessão conjunta, e só poderá ser rejeitado por maioria absoluta dos deputados e senadores. Se o veto for mantido, o projeto de lei retorna para a promulgação do Presidente. Os parlamentares podem propor emendas ao projeto de lei.

A LDO trata, em linhas gerais, dos seguintes itens: limites para a despesa com pessoal; normais gerais para contratação de pessoal e operações de crédito; os parâmetros para constituição da reserva de contingência; e diretrizes específicas do orçamento fiscal, da seguridade social e do orçamento de investimento das estatais. Além disso, conforme Giuberti (2012), a LDO dispõe sobre: 1) as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício seguinte; 2) as alterações na legislação tributária; 3) os parâmetros para a fixação de remuneração de servidores do parlamento; 4) os limites para a elaboração das propostas orçamentárias do Poder Judiciário e do Ministério Público; e 5) a autorização para a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, admissão ou contratação de pessoal na administração direta e indireta, ressalvando-se as empresas públicas e de economia mista.

Giuberti (2012) e Piza (2016) afirmam que, com a promulgação da LRF, a LDO passou a ter novas funções, tais como: 1) a previsão de equilíbrio entre receitas e despesas; 2) o estabelecimento de critérios e formas de limitação de empenho, nos casos da receita ficar abaixo do esperado, houver risco de descumprimento das metas fiscais previstas para o exercício ou quando a dívida consolidada ultrapassar o limite legal; 3) as condições e exigências para a transferência de recursos a entes públicos e privados; 4) o montante e a forma de utilização da reserva de contingência que integra a lei do orçamento; 5) a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso; 6) o estabelecimento de metas fiscais; 7) o limite à expansão de despesas obrigatórias de caráter continuado; e 8) a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

Silva (2004) destaca que a LRF reforçou o papel da LDO de planejar as funções e atividades do Estado através de dois documentos que tratam, fundamentalmente, de política fiscal: o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais. Conforme Giuberti (2012), o Anexo de Metas Fiscais contém: a) metas fiscais anuais, em valores correntes e constantes, referentes à receita primária, despesa primária, resultado primário, resultado nominal e o estoque da dívida pública para os três exercícios seguintes; b) avaliação do cumprimento das metas do período anterior; c) demonstrativo das metas anuais, com memória e metodologia de cálculo, tendo como fundamento o cenário macroeconômico que leva em conta os parâmetros macroeconômicos (nível de atividade econômica, taxa de inflação, taxa de câmbio e taxa de juros) estimados para os três exercícios seguintes; d) evolução do patrimônio líquido dos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos; e) avaliação da situação financeira e atuarial do regime geral da previdência social, do regime próprio de previdência dos servidores públicos, e dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial; e f) demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

Piza (2016) afirma que o Anexo de Riscos Fiscais apresenta os passivos contingentes (dívidas ainda não reconhecidas e/ou contabilizadas, mas que, por decisão judicial ou legal, podem vir a se tornar dívida pública) e outros riscos que podem impactar as contas públicas. Além disso, deve incluir as providências a serem seguidas caso os riscos se realizem.

Dois são os tipos de riscos fiscais a serem considerados no documento: os riscos orçamentários e os riscos de dívida. Os primeiros dizem respeito aos riscos das receitas estimadas e das despesas fixadas no Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) não se confirmarem durante a fase de execução do orçamento em função de eventos ou choques não previstos na fase de elaboração. As variações nas receitas e nas despesas podem se dar por mudanças no ambiente econômico (interno e externo), por alterações discricionárias dos governos e por eventos extraordinários (guerras, catástrofes, calamidade pública ou comoção interna) ocorridos após a elaboração do orçamento.

Os riscos de dívida referem-se ao risco decorrente dos passivos contingentes, ao risco de refinanciamento e aos riscos de mercado. Os passivos contingentes são dívidas prováveis de se efetivarem como, por exemplo, oriundas de decisões judiciais e dívidas a serem reconhecidas. Ao sair a decisão judicial ou se o governo reconhece a dívida, haverá o aumento do estoque da dívida e/ou a elevação das despesas orçamentárias. Já risco de financiamento está associado aos riscos de elevação das taxas de juros e do indexador contratados, elevando os custos de financiamento da dívida no curto prazo. Por fim, o risco de mercado refere-se ao risco de flutuações nas variáveis macroeconômicas, em particular a taxa básica de juros, a taxa de câmbio e a taxa de inflação, afetando tanto o custo como o estoque da dívida. Dependendo da magnitude de flutuação das referidas variáveis, e também dos passivos contingentes, o aumento do estoque e dos custos da dívida pode ser tal que surgem os riscos de *default* da dívida, quando o governo não consegue honrar os compromissos.

A LDO deve ser encaminhada ao parlamento acompanhada de mensagem, contendo, no caso da União, objetivos da política econômica, os parâmetros e as projeções para os principais agregados e variáveis, bem como as metas de inflação para o exercício seguinte. Lima e Miranda (2006) comentam que a intenção deste anexo é ver o orçamento público como uma peça integrada à política econômica do país e não como mera lista de receitas e despesas.

A tramitação da LDO, desde a chegada à CMO até a sanção da lei pelo Presidente da República, segue as mesmas etapas do PPA. O prazo para que o projeto de lei da LDO (PLDO) seja encaminhado ao Congresso é até oito meses antes do encerramento do exercício financeiro, ou seja, 15 de abril, e devolvido para o Executivo até 15 de julho, data na qual se encerra o primeiro período da sessão legislativa. As emendas ao PLDO não podem ser aprovadas quando incompatíveis com o PPA.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é composta de três orçamentos: o orçamento fiscal, abrangendo todos os poderes; o orçamento da seguridade social, que inclui as entidades, órgãos e fundos vinculados à saúde, previdência e assistência social; e o orçamento de investimentos das estatais nas quais a União, Estado ou Município detém, direta ou indiretamente, maioria do capital social com direito a voto.⁸ A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul estabelece, no § 4.º do art. 149, que os orçamentos anuais são os seguintes: 1) o orçamento geral da administração direta, compreendendo as receitas e despesas dos

⁸ A Constituição Estadual estabelece, no § 4.º do art. 149, que os orçamentos anuais do Rio Grande do Sul são os seguintes: 1) o orçamento geral da administração direta, compreendendo as receitas e despesas dos Poderes do Estado, seus órgãos e fundos; 2) os orçamentos das autarquias estaduais; e 3) os orçamentos das fundações mantidas pelo Estado.

Poderes do Estado, seus órgãos e fundos; 2) os orçamentos das autarquias estaduais; e 3) os orçamentos das fundações mantidas pelo Estado.

A LOA apresenta a estimativa das receitas e a fixação das despesas para o ano subsequente. Tem duração anual e coincide com o ano civil. Para Lima e Miranda (2006), a LOA define receitas e despesas, condicionadas às determinações e postulados do PPA e LDO e integrados às metas de política econômica.

Giuberti (2012) reforça que o orçamento fiscal engloba as despesas e receitas referentes aos Poderes constituídos, fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público. O orçamento da seguridade social dispõe sobre as receitas e despesas nas áreas de previdência social, assistência social e saúde, incluindo todas as entidades e órgãos vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. Piza (2016) salienta que, em relação às empresas estatais, a mensagem presidencial deverá conter estimativa e fixação dos principais agregados da receita e da despesa, assim como o demonstrativo, por empresa, do denominado Programa de Dispêndios Globais (PDG) informando as fontes de financiamento e o resultado primário estimado para essas empresas.

Piza (2016) ressalta que nenhuma despesa pública poderá ser autorizada fora do orçamento e os gastos que ultrapassarem o limite estabelecido pelo orçamento dependerão da existência de recursos financeiros. As fontes destes recursos são o excesso de arrecadação (arrecadação acima do esperado), redução ou anulação de despesas em outras rubricas e a contratação de operações de crédito.

O orçamento é elaborado pelo Executivo através de um órgão central que fixa limites de despesas para os Poderes e o Ministério Público e estima as receitas.⁹ Este órgão estabelece as regras gerais de elaboração do projeto de lei orçamentária (PLOA) para o ano subsequente. As emendas ao PLOA só podem ser aprovadas caso sejam compatíveis com o PPA e com a LDO.

Os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), o Ministério Público e a Defensoria Pública tem autonomia para elaborar suas propostas orçamentárias, obedecendo ao limite de despesas fixado pelo órgão competente com base na LDO. Na sequência, conforme Piza (2016), o órgão consolida as informações e compatibiliza a previsão de receita com os gastos propostos pelos poderes.¹⁰ Com base no PPA e na LDO, o órgão competente elabora a proposta orçamentária para o ano seguinte e a encaminha para sanção do chefe do Executivo, a quem cabe encaminhar a proposta ao Poder Legislativo até o dia 31 de agosto.¹¹

A Lei 4.320, de 1964, e a LDO consolidam as exigências legais e define a estrutura e a organização do PLOA, que deve conter: i) texto da lei; ii) quadros orçamentários consolidados; iii) anexo dos orçamentos fiscal e da seguridade social, discriminando fontes de receita e aplicação dos recursos; e iv) anexo do orçamento de investimento das empresas estatais. O

⁹ No caso da União é a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Para mais detalhes sobre o papel da SOF, ver Lima e Miranda (2006)

¹⁰ A estimativa da receita é feita com base no cenário econômico fornecido, no caso da União, pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda. Cabe ressaltar a extrema importância deste dado porque funciona como uma espécie de teto dos gastos a serem estabelecidos no orçamento.

¹¹ No caso do Estado do Rio Grande do Sul, a Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão tem a função de coordenar, implementar e normatizar o processo orçamentário gerador do PPA, LDO, PLOA e LOA.

PLOA é acompanhado de mensagem do chefe do Executivo contendo os seguintes pontos: i) resumo da política econômica do país; ii) atualização das informações contidas na LDO, em particular os parâmetros e projeções para as variáveis macroeconômicas; iii) resumo das políticas setoriais do governo; iv) avaliação das necessidades de financiamento do governo, explicitando as receitas, despesas e os resultados primário e nominal; v) justificativa da estimativa da receita e da fixação da despesa; vi) medidas adotadas para o controle das despesas correntes primárias, classificadas como obrigatórias ou discricionárias.

Após o parlamento receber o PLOA, inicia-se a segunda etapa do processo orçamentário, a saber, o estágio no qual o Legislativo irá apreciar o projeto, propor emendas e aprovar a lei do orçamento. A análise do projeto fica a cargo exclusivo da CMO por ser a responsável pela análise dos orçamentos. Segundo Lima e Miranda (2006), a CMO tem um presidente e três vice-presidentes. O mandato dos dirigentes é de um ano, vedada reeleição. O presidente designa um Relator Geral e até dezesseis relatorias setoriais.

As atribuições do Relator Geral são: 1) coordenar comitês consultivos que tem a finalidade de avaliar a receita orçamentária, as emendas bem como as informações enviadas pelo Tribunal de Contas; 2) estabelecer critérios de preferência para as emendas que contemplem ações definidas; 3) elaborar relatório final; e 4) apresentar substitutivo ao PLOA.

As emendas podem ser individuais ou coletivas (comissões, estaduais e regionais). Segundo Piza (2016), cada parlamentar pode apresentar até 25 emendas individuais. O valor máximo que cada parlamentar pode apresentar é fixado pelo parecer preliminar do Relator Geral. Cada comissão (comissões permanentes do Senado e da Câmara) pode apresentar até 8 emendas. As emendas de bancadas estaduais podem atingir um máximo entre 18 e 23 dependendo do número de parlamentares das respectivas bancadas. As bancadas regionais podem apresentar até duas emendas. As emendas são discutidas e votadas pela CMO.

O orçamento deve ser votado até o encerramento da sessão legislativa em dezembro. Após a votação, a CMO elabora a redação final do texto e o encaminha ao chefe do Executivo, que pode sancionar ou vetar, total ou parcialmente. Se houver veto, o Legislativo deverá apreciá-lo. Por fim, a lei orçamentária é promulgada.

A terceira etapa do processo orçamentário é da execução orçamentária, onde as receitas são arrecadadas e os gastos realizados. Nesta etapa são feitos os registros de todas as operações de entradas e saídas de recursos. Em relação à despesa, observam-se os procedimentos de empenho, liquidação e pagamento, dentro dos limites fixados no Decreto de programação financeira.

A partir de 2000, a programação orçamentária e financeira passou a ser disciplinada pela LRF. A LRF estabelece que, em trinta dias após a publicação da LOA, o Poder Executivo deve editar o decreto de programação financeira e o cronograma de desembolso mensal dos pagamentos relativos às dotações orçamentárias. Piza (2016) destaca que, quando ocorrem mudanças nos parâmetros macroeconômicos, as projeções de receitas e despesas primárias são atualizadas e a Programação Financeira e os cronogramas de desembolso são revistos com a publicação de novos decretos. Alves (2015) observa que os decretos de programação financeira são expedientes que equalizam a execução financeira da despesa com as disponibilidades de caixa e regula o empenho dos créditos orçamentários de modo a se atingir a meta fiscal. A LRF determina que o governo avalie bimestralmente o cumprimento da meta

fiscal e eventuais desvios em relação ao programado sejam corrigidos ao longo do exercício financeiro.

Caso as previsões de arrecadação não se confirmem, o Executivo deverá recorrer ao expediente de contingenciamento de despesas que nada mais é do que a limitação de empenho e da movimentação financeira de despesas discricionárias - as despesas obrigatórias (constitucionais e legais) não podem ser objeto do contingenciamento. Piza (2016) comenta que o contingenciamento por parte do Executivo é possível porque a LOA tem caráter autorizativo e não mandatário, isto é, o orçamento autoriza determinada despesa mas não obriga o Executivo a executá-la. A aderência à LOA depende do grau em que as ações do governante ao longo do ano fiscal estão vinculadas ao orçamento aprovado e do grau de flexibilidade que o governo possui para responder aos eventos imprevistos.

A quarta e última etapa do processo orçamentário é a do controle, na qual, segundo Sanches (1993), são produzidos balanços e avaliações segundo normas legais pertinentes à matéria, tanto pelos sistemas de controle interno (aqueles exercidos no âmbito de cada Poder) e externo. O que é apreciado e julgado nesta etapa são os atos formais da Administração Pública, especialmente, os definidos pelas normas que regem a execução orçamentária, as licitações e administração financeira e patrimonial. As atividades de fiscalização devem avaliar os referidos atos quanto à legalidade, legitimidade e economicidade.

O Tribunal de Contas é o órgão que auxilia o Poder Legislativo no trabalho de apreciação e avaliação das contas públicas. Cabe a este órgão, além de apreciar as contas, exercer ações de fiscalização sobre os atos e contratos da Administração Pública. Para Sanches (1993), o ponto alto da etapa de controle é a apreciação das contas prestadas anualmente pelo governante, o que envolve a elaboração de parecer prévio pelo Tribunal de Contas, cabendo ao Legislativo o julgamento das contas. Ainda nesta etapa, órgãos de coordenação e unidades setoriais realizam avaliações que realimentam o planejamento orçamentário.

Uma vez apresentadas as etapas do processo orçamentário, a seguir se discutem e se mensuram os desvios de execução com os dados fiscais para o Estado do Rio Grande do Sul.

DESVIOS DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO RS

Piza (2016) propõe a seguinte definição para o desvio de execução:

$$e_t = R_t - F_{t-1} \quad (1)$$

Onde e_t é o desvio de execução no período t ; R_t é o resultado observado em t ; e F_{t-1} é o resultado previsto no período $t-1$. O desvio de execução pode resultar de choques inesperados na variável em observação e por previsões que refletem mais objetivos políticos do que o conjunto de informações disponível ao formulador no momento da elaboração do orçamento. Ademais, o plano contido no orçamento está sujeito a mudanças nas prioridades da agenda política.

Desvios de execução negativos ocorrem quando o resultado observado é inferior ao valor previsto, indicando uma previsão otimista. Desvios de execução positivos acontecem quando o resultado observado é superior ao valor previsto, indicando uma previsão pessimista.

O art. 12 da LRF estabelece que a previsão da receita deva observar as normas técnicas e legais, além de considerar os efeitos de alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante. Note que a lei não informa o peso de cada fator na estimativa da receita. Sabe-se apenas que o cenário econômico utilizado na projeção da receita é o disposto na LDO. Presume-se que a previsão de receita é base para a fixação da despesa.

A base de dados foi construída a partir de informações contidas nos documentos oficiais relativos ao processo orçamentário no RS. Por se tratarem de dados anuais, a amostra de anos é pequena e a análise realizada é com base em figuras, tabelas e nas seguintes medidas de erro: erro médio (EM), erro quadrado médio (EQM) e raiz do erro quadrado médio (REQM).¹² O período de análise compreende os anos de 2002 a 2016. A série é curta porque se optou por analisar o período após a aprovação da LRF.

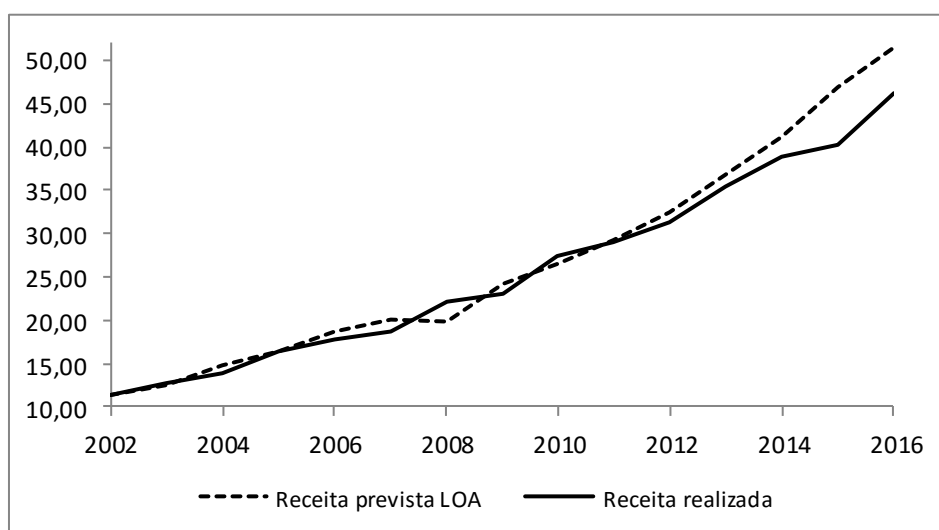
Os principais documentados utilizados como fonte foram: as Leis Orçamentárias (LDOs e LOAs) e os decretos de Programação Orçamentária e Financeira. A LDO é o principal documento por conter metas fiscais para os anos $t-2$, $t-1$, t , $t+1$, $t+2$, $t+3$ e os parâmetros macroeconômicos para os anos $t+1$, $t+2$ e $t+3$. Dos documentos oficiais (LDO, LOA e Decreto de Programação) foram obtidos os valores previstos das seguintes variáveis: receita primária; despesa primária; resultado primário; taxa de crescimento real do PIB do Brasil; taxa de crescimento real do PIB do RS; variação acumulada do IPCA; taxa de câmbio R\$/US\$ final de período (dez.). Os valores realizados pesquisados em outras fontes foram os seguintes: taxa de crescimento real do PIB do Brasil; taxa de crescimento real do PIB do RS; variação acumulada do IPCA; taxa de câmbio R\$/US\$ final de período (dez.).

Salienta-se que as previsões de PIB do Brasil e IPCA levam em conta as utilizadas pela União quando da elaboração de suas metas, enviadas em abril de cada ano ao Congresso Nacional. Outro dado que se ressalta é que ao longo do período em análise a previsão de receita primária inclui receitas extraordinárias. Tais receitas são incluídas na fase de elaboração do orçamento para se chegar ao equilíbrio orçamentário. Assim, como os déficits orçamentários se acentuaram nos últimos anos, em função da crise econômica e do aumento da despesa permanente acima da inflação, a receita extraordinária se elevou consideravelmente, gerando os desvios entre o executado e o orçado. Nos demais anos em análise, não se pode descartar a hipótese de subestimação do gasto público total e a superestimação da receita total, gerando menor necessidade de receitas extraordinárias para o equilíbrio orçamentário.

A Figura 1 apresenta a receita primária anual prevista na Lei Orçamentária e a receita realizada. Note que entre 2002 e 2011, as receitas previstas se ajustam às receitas realizadas, indicando uma previsão orçamentária mais precisa. A partir de 2012, os valores realizados e previstos passam a se distanciar, indicando uma superestimação da receita primária na LOA.

¹² Mais adiante tais medidas serão definidas tecnicamente.

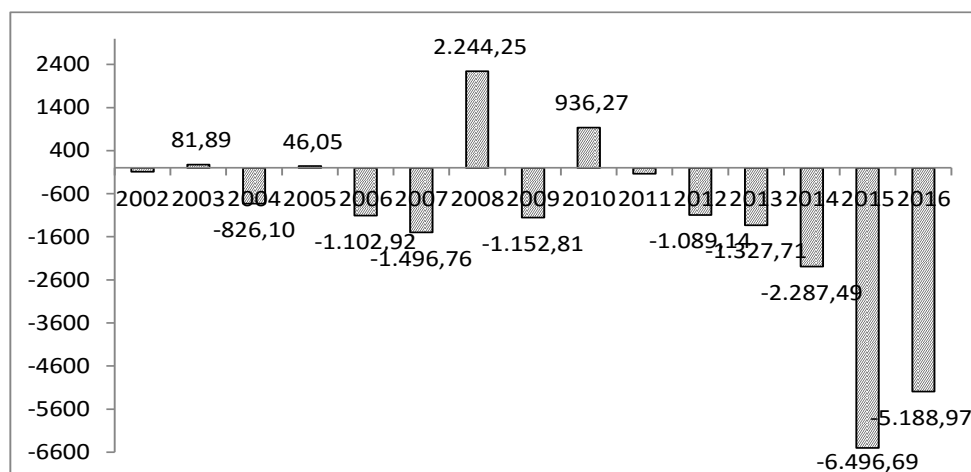
Figura 1 Receita primária do RS, valores previstos e realizados (R\$ bilhões) – 2002 a 2016



Fonte: Elaboração própria.

A Figura 2 apresenta os desvios de execução da receita primária do RS. Trata-se da diferença entre a receita realizada e a receita prevista na LOA. Entre 2002 e 2010, observam-se dois momentos de desvios positivos (2008 e 2009); quatro momentos de desvios negativos (2004, 2006, 2007 e 2009); e três momentos de desvios próximos de zero (2002, 2003 e 2005).¹³ Contudo, a partir de 2011 os desvios negativos são persistentes e crescentes, sugerindo uma deterioração na previsão fiscal.

Figura 2 Desvio de execução da receita primária do RS (R\$ milhões) – 2002 a 2016



Fonte: Elaboração própria.

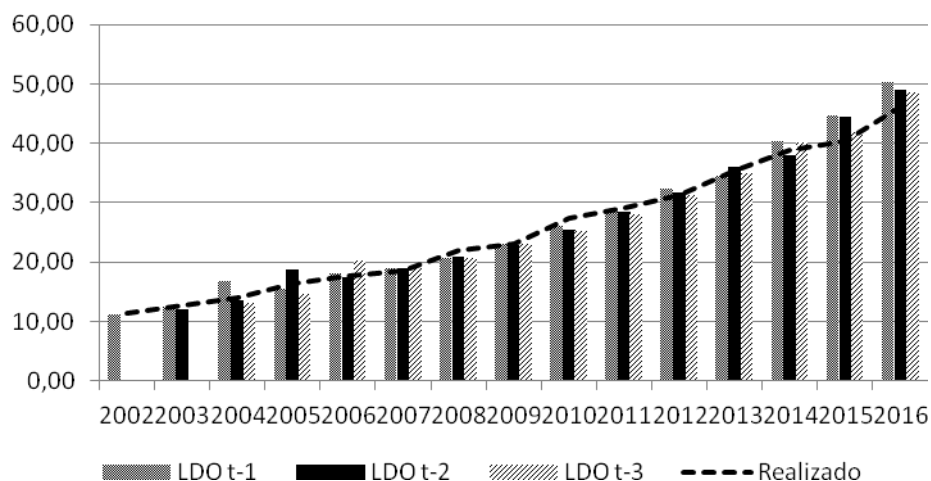
Como se viu na seção anterior, a LDO é elaborada no ano t-1 a fim de guiar orçamento no ano t. Nos demonstrativos das metas fiscais, tem-se as previsões das variáveis: receita

¹³ No ano de 2005 a receita primária realizada superou a receita prevista na LOA no montante de R\$ 46,05 milhões.

primária, despesa primária e resultado primário, tanto para o ano t como para os anos $t+1$, $t+2$ e $t+3$. Além disso, a LDO apresenta as metas fiscais para os anos $t-2$ e $t-3$, bem como as previsões das variáveis macroeconômicas para os anos t , $t+1$ e $t+2$.¹⁴

A Figura 3 apresenta as previsões da receita primária contidas nas LDOs para o período 2002 a 2016. Para cada ano, tem-se a estimativa da LDO do ano anterior ($t-1$) e dos dois anos anteriores ($t-2$ e $t-3$). Como a LDO disponível é a partir do ano 2001, não se tem disponíveis as previsões para os anos 2002 e 2003, pois estariam contidas nas LDOs de 1999 e 2000.

Figura 3 Receita primária do RS prevista na LDO e realizada (R\$ bilhões) – 2002 a 2016

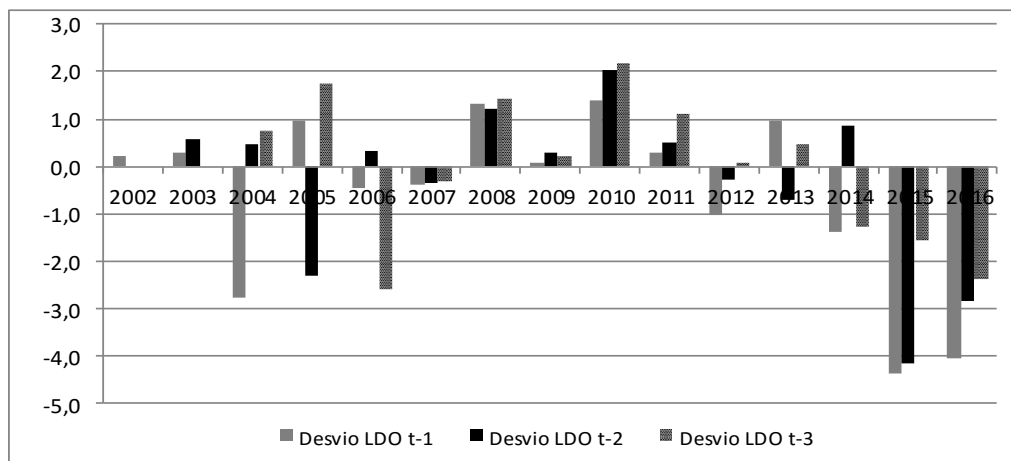


Fonte: Elaboração própria.

A comparação dos valores previstos na LDO com os valores realizados indicam que a previsão é mais precisa quanto mais longo for o horizonte de previsão. Isto é muito claro nos seguintes anos: 2004, 2008, 2010, 2011, 2012, 2015 e 2016. Ora, tal fato contradiz ao esperado em termos de previsão, a saber: que a precisão das previsões é menor quanto mais longo for o período de previsão. A Figura 4 apresenta os desvios de execução da receita primária, dados pela diferença entre a receita realizada em t e as previsões contidas nas LDOs em $t-1$, $t-2$ e $t-3$.

¹⁴ Cabe referir que as LDOs estão sujeitas a revisões, contudo, na presente análise se considerou apenas a primeira versão de cada LDO por ano.

Figura 4 Desvios de execução da receita primária do RS (R\$ bilhões) – 2002 a 2016

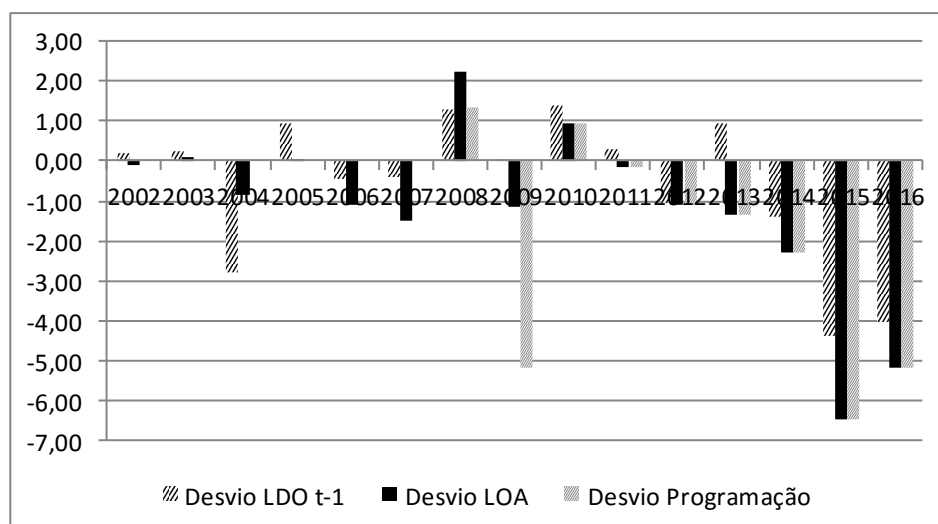


Fonte: Elaboração própria.

Na maior parte do período em análise, o desvio de execução da receita é menor quanto maior o horizonte de previsão. Isto é, no caso do RS, quanto maior a distância entre a data da previsão e a data da realização, menor é o desvio. Apenas nos anos 2005, 2009, 2010 e 2011, os desvios de execução da receita são menores quanto menor é o horizonte temporal de previsão. Note, na Figura 4, que os desvios de execução da receita entre 2002 e 2011 são predominantemente positivos, indicando receitas subestimadas. No entanto, a partir de 2012, os desvios negativos passam a prevalecer, sugerindo superestimação da receita primária.

A Figura 5 apresenta os desvios de execução da receita primária para diferentes fases do processo orçamentário. Os desvios são calculados a partir da diferença entre a receita realizada e as previsões contidas na LDO, publicada em t-1, na Lei Orçamentária e no Decreto de Programação Orçamentária e Financeira emitida logo após a sanção da LOA. Os Decretos de Programação estão disponíveis a partir de 2008.

Figura 5 Desvios de execução da receita primária do RS, considerando a LDO, LOA e o Decreto Programação (R\$ bilhões) – 2002 a 2016

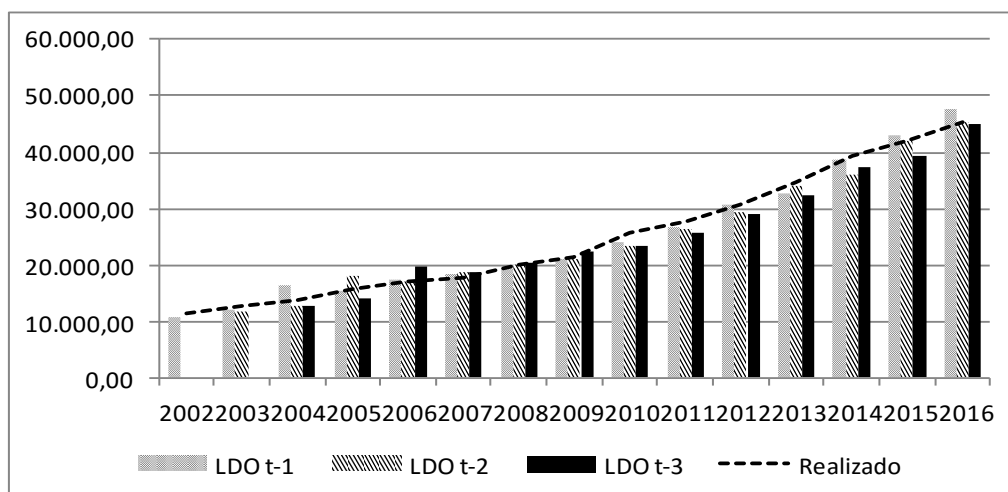


Fonte: Elaboração própria.

Como se pode observar na Figura 5, apenas nos anos 2008 e 2010 os desvios foram positivos indicando que a receita primária realizada superou as previsões. Nos demais anos predominam os desvios negativos, todavia, a partir de 2012, a deterioração da previsão da receita é considerável. Destaca-se o desvio negativo da receita em relação ao Decreto de Programação no ano de 2009 por conta, principalmente, dos efeitos da crise financeira mundial sobre as economias brasileira e gaúcha. A partir de 2012, os desvios de execução da receita em relação às previsões contidas na LOA e na Programação Financeira são maiores do que os desvios relacionados às previsões contidas na LDO t-1. Este resultado corrobora mais uma vez a afirmação que no caso do RS, quanto mais longo o horizonte de previsão, menores são os desvios de execução da receita.

A Figura 6 apresenta as previsões da despesa primária para os anos de 2002 a 2016 contidas nas LDOs comparadas com os valores efetivamente realizados. A partir de 2010 se observa a maior diferença entre os valores previstos nas LDOs e os valores realizados. Além disso, quanto mais longo é o horizonte de previsão, maior é a diferença entre o realizado e o previsto nas LDOs de dois anos anteriores (t-2 e t-3).

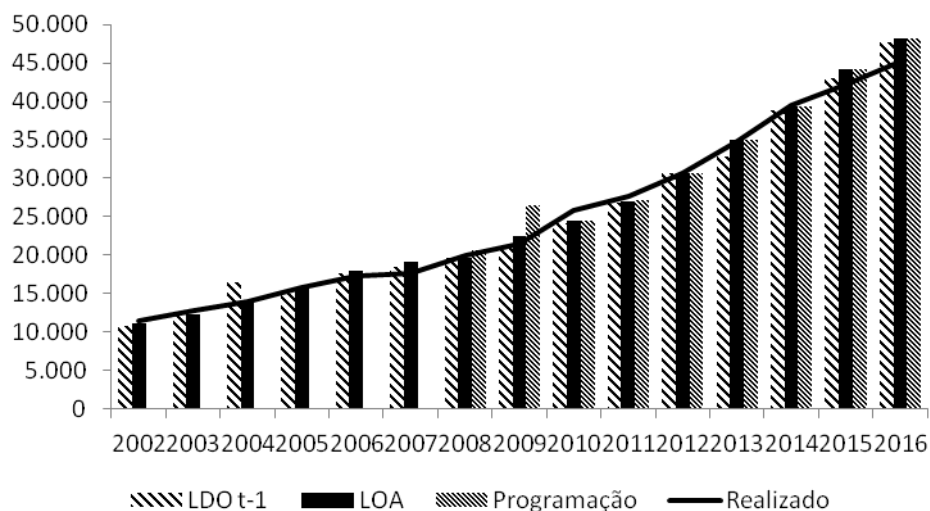
Figura 6 Despesa primária do RS prevista na LDO (R\$ Milhões) – 2002 a 2016



Fonte: Elaboração própria.

A Figura 7 mostra as previsões contidas na LDO t-1, na LOA e no Decreto de Programação Financeira e os valores realizados da despesa primária do RS. Com exceção da LDO, em 2004, e da Programação, em 2009, nos demais anos entre 2002 e 2014, os valores previstos não superam os valores realizados. Todavia, nos dois últimos anos, as previsões superam os valores realizados, indicando superestimação das despesas primárias. Além disso, nota-se que as previsões contidas na LOA e no Decreto de Programação superam as previsões da LDO t-1 em praticamente todo o período em análise. Isto sugere que a Assembleia Legislativa do Estado aprova o orçamento com as despesas primárias majoradas em relação ao proposto nas LDOs.

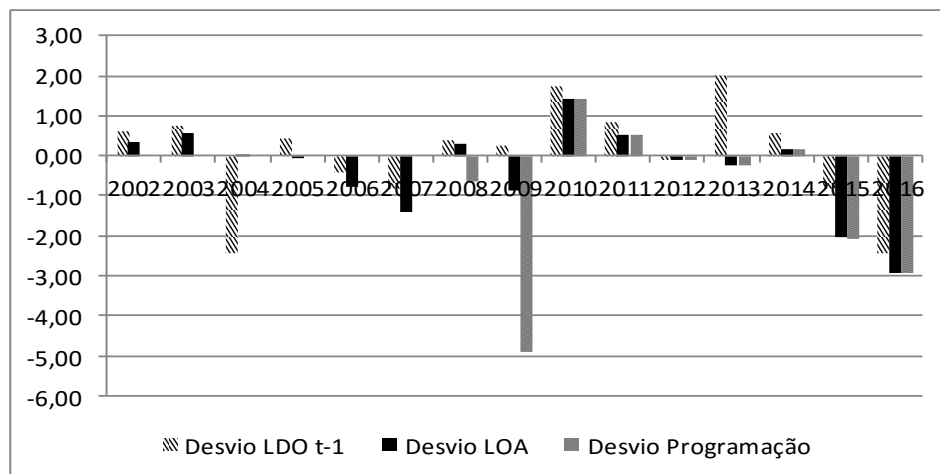
Figura 7 Despesa primária do RS, valores previstos e realizados (R\$ milhões) – 2002 a 2016



Fonte: Elaboração própria.

A Figura 8 apresenta os desvios de execução da despesa primária do RS. Até 2008 os desvios de execução da despesa oscilam entre positivos e negativos. O ano de 2009 é atípico, possivelmente em razão, entre outros fatores, dos impactos da crise financeira mundial sobre a economia gaúcha. Nos anos de 2010 e 2011, os desvios de execução são claramente positivos, indicando despesa primária realizada superior ao previsto.

Figura 8 Desvio de execução da despesa primária do RS (R\$ bilhões) – 2002 a 2016

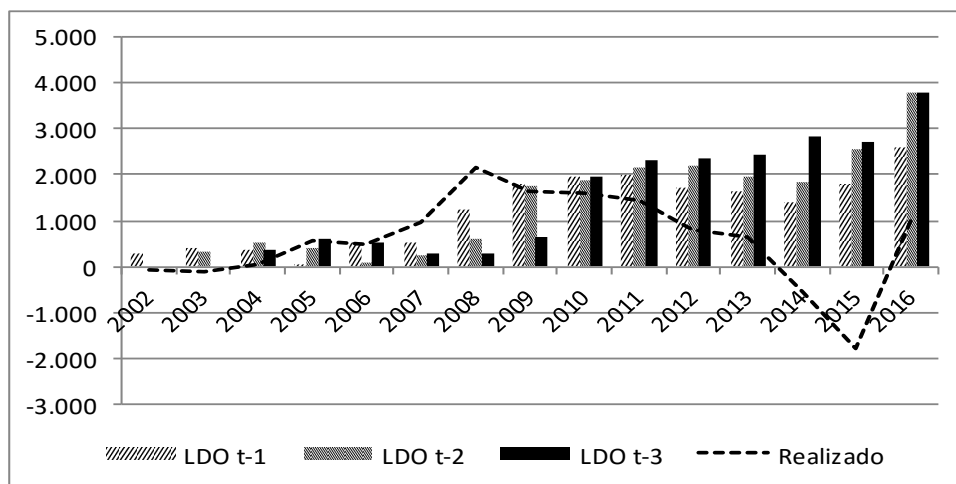


Fonte: Elaboração própria.

Ainda em relação à Figura 8, de 2012 a 2014, os desvios de execução em relação às previsões na LOA e no Decreto de Programação são próximos de zero. A partir de 2015, os desvios se ampliam e se tornam negativos, indicando a superestimação das despesas primárias. Além de indicar menor precisão nas previsões, a superestimação das despesas primárias coincide com a superestimação das receitas primárias.

A Figura 9 apresenta, além do resultado primário realizado, as previsões para os anos de 2002 a 2016 contidas nas LDOs dos anos t , $t-1$ e $t-2$. Entre 2002 e 2006, as previsões não ficam muito distantes dos valores realizados. Todavia, a partir de 2007, a precisão das previsões piora consideravelmente. A partir de 2011, quanto mais longo é o horizonte de previsão, menos precisa é a previsão do resultado primário.

Figura 9 Resultado primário previsto na LDO e o realizado no RS (R\$ milhões) – 2002 a 2016

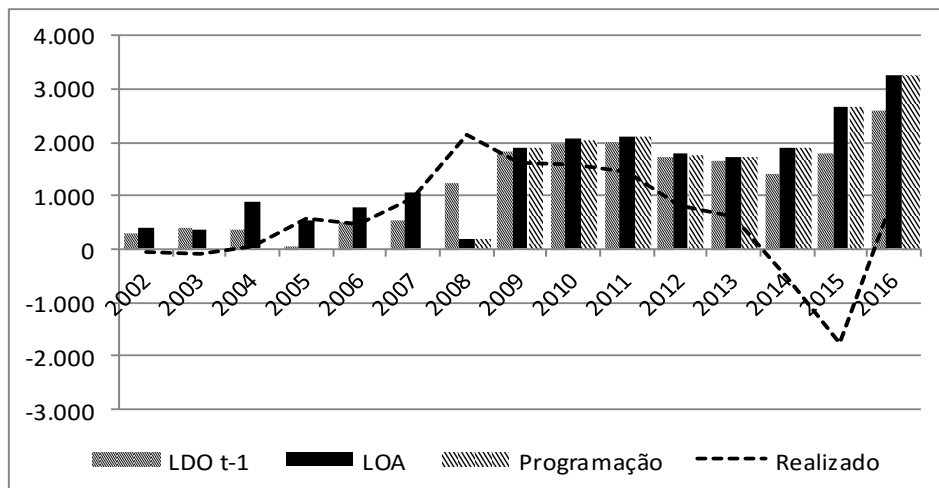


Fonte: Elaboração própria.

Os valores previstos são positivos em todo o período, isto é, as metas fiscais são de superávit primário. Contudo, os valores previstos entre 2002 e 2008 são relativamente baixos. A partir de 2009 houve uma mudança de patamar, prevendo-se valores mais elevados de superávit primário. Os valores realizados entre 2002 e 2004 são próximos de zero; entre 2005 e 2008, os valores são positivos e crescentes; após 2008, os superávits primários decrescem continuamente, obtendo-se déficits nos 2014 e 2015. No último ano, o valor realizado é um superávit primário de R\$ 988 milhões.

A Figura 10 apresenta as previsões do resultado primário contidas na LDO t-1, na LOA e no Decreto de Programação, bem como os valores realizados. Como se observou na Figura 9, a partir de 2009, há uma mudança de patamar do superávit primário previsto na LOA e no Decreto, sinalizando um aumento do esforço fiscal. Contudo, os valores realizados indicam que este esforço se reduziu entre 2009 e 2015. Note, além disso, que as previsões contidas na LDO, a partir do ano 2009, ficam abaixo das demais previsões. Portanto, há uma majoração do superávit primário na LOA e no Decreto em relação a proposta na LDO t-1.

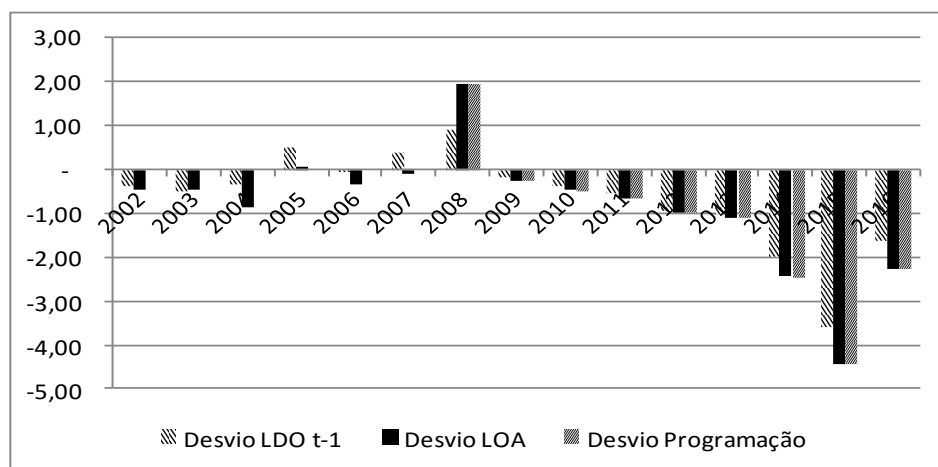
Figura 10 Resultado primário do RS, valores previstos e realizados (R\$ milhões) – 2002 a 2016



Fonte: Elaboração própria.

A Figura 11 apresenta os desvios de execução do resultado primário. Tem-se dois momentos distintos ao longo do tempo. O primeiro subperíodo é de 2002 a 2007 e o segundo é de 2009 em diante. A exceção é o ano de 2008 quando o superávit primário ficou bem acima do previsto na LDO, na LOA e no Decreto de Programação Financeira.

Figura 11 Desvio de execução do resultado primário do RS (R\$ bilhões) – 2002 a 2016



Fonte: Elaboração própria.

Até 2007, os desvios de execução são menores e negativos, indicando que o superávit primário ficou abaixo do previsto. A partir de 2009, os desvios tornam-se maiores e predominantemente negativos, indicando uma crescente deterioração da previsão do resultado fiscal. Os anos de déficit fiscal (2014 e 2015) são os anos de maior desvio de execução em relação ao previsto na LDO t-1, LOA e Decreto.

ERROS DE PREVISÃO DAS VARIÁVEIS MACROECONÔMICAS

Piza (2016) ressalta que os desvios de execução do orçamento podem ser atribuídos, em parte, aos erros de previsão das variáveis macroeconômicas sobre as quais as metas fiscais são estabelecidas. A Tabela 1 apresenta os valores previstos na LDO e os valores realizados do PIB brasileiro ao ano.

Tabela 1 PIB brasileiro previsto e realizado % a.a. – 2003 a 2016

| | PIB Brasil LDO t-1 | PIB Brasil realizado | Erro de previsão |
|------|-----------------------|-------------------------|---------------------|
| 2003 | 4,00 | 1,14 | -2,86 |
| 2004 | 3,50 | 5,76 | 2,26 |
| 2005 | 4,00 | 3,20 | -0,80 |
| 2006 | 4,50 | 3,96 | -0,54 |
| 2007 | 4,75 | 6,07 | 1,32 |
| 2008 | 5,00 | 5,09 | 0,09 |
| 2009 | 5,00 | -0,13 | -5,13 |
| 2010 | 4,50 | 7,53 | 3,03 |
| 2011 | 5,50 | 3,97 | -1,53 |
| 2012 | 5,00 | 1,92 | -3,08 |
| 2013 | 5,50 | 3,00 | -2,50 |
| 2014 | 4,50 | 0,50 | -4,00 |
| 2015 | 3,00 | -3,77 | -6,77 |
| 2016 | 1,30 | -3,59 | -4,89 |

Fonte: Elaboração própria.

Os dados indicam que houve excesso de otimismo na previsão do crescimento econômico brasileiro, isto é, em 10 dos 14 anos analisados, a taxa de crescimento realizada ficou abaixo da prevista. Os maiores erros de previsão ocorreram nos anos 2009 e nos três últimos. Em apenas 4 dos 14 anos analisados, a taxa de crescimento realizada superou a prevista. Note que a partir de 2013 as expectativas de crescimento não acompanharam o ritmo de queda do PIB.

A LDO apresenta dados sobre o PIB do RS somente a partir de 2008 (Tabela 2). A inclusão do PIB do RS se deve ao entendimento de que o PIB regional está correlacionado com o PIB brasileiro. Note que em seis dos nove anos analisados, a previsão do PIB gaúcho é igual a do PIB nacional. Somente em três anos (2008, 2009 e 2015), a previsão do PIB estadual supera a do PIB brasileiro.

Dos 9 anos analisados, apenas em dois a taxa de crescimento realizada superou a previsão contida na LDO. Nos sete anos restantes, houve excesso de otimismo na previsão do crescimento regional, destacando-se os anos de 2009, 2012 e 2015. A partir de 2014, a economia gaúcha apresenta três quedas sucessivas de PIB, apesar de decrescentes os valores previstos permanecem positivos.

Tabela 2 PIB do RS previsto e realizado % a.a. – 2008 a 2016

| | PIB RS LDO t-1 | PIB RS realizado | Erro de previsão |
|------|-------------------|---------------------|---------------------|
| 2008 | 5,10 | 2,87 | -2,23 |
| 2009 | 5,10 | -1,10 | -6,20 |
| 2010 | 4,50 | 6,88 | 2,38 |
| 2011 | 5,50 | 4,58 | -0,92 |
| 2012 | 5,00 | -2,11 | -7,11 |
| 2013 | 5,50 | 8,53 | 3,03 |
| 2014 | 4,50 | -0,28 | -4,78 |
| 2015 | 4,00 | -3,37 | -7,37 |
| 2016 | 1,30 | -3,08 | -4,38 |

Fonte: Elaboração própria.

Além do PIB brasileiro e do PIB RS, as variáveis macroeconômicas consideradas na LDO são o IPCA e a taxa de câmbio R\$/US\$ fim de período (dez.). Os dados da Tabela 3 indicam a subestimação da inflação no período, destacando-se os maiores erros de previsão nos anos 2011, 2014 e 2015. A inflação foi superestimada em apenas três anos (2006, 2007 e 2009). Note que a inflação é crescente entre 2012 e 2015, mas as expectativas não acompanharam a elevação da inflação realizada.

Tabela 3 IPCA previsto e realizado % a.a. – 2005 a 2016

| | IPCA LDO t-1 | IPCA realizado | Erro de previsão |
|------|--------------|-------------------|---------------------|
| 2005 | 4,5 | 5,69 | 1,19 |
| 2006 | 4,5 | 3,14 | -1,36 |
| 2007 | 4,5 | 4,45 | -0,05 |
| 2008 | 4,5 | 5,90 | 1,40 |
| 2009 | 4,5 | 4,31 | -0,19 |
| 2010 | 4,5 | 5,90 | 1,40 |
| 2011 | 4,5 | 6,50 | 2,00 |
| 2012 | 4,5 | 5,83 | 1,33 |
| 2013 | 4,5 | 5,91 | 1,41 |
| 2014 | 4,5 | 6,40 | 1,90 |
| 2015 | 5,0 | 10,67 | 5,67 |
| 2016 | 5,6 | 6,29 | 0,69 |

Fonte: Elaboração própria.

Em relação à taxa de câmbio, há dois períodos distintos. No primeiro, de 2005 a 2011, o câmbio realizado se aprecia e fica abaixo do valor previsto. No segundo período, a partir de 2012, o câmbio se deprecia e, apesar da mudança nas expectativas, os valores realizados superam o previsto até 2015.

Tabela 4 Taxa de câmbio (R\$/US\$) fim de período (dez.) – 2005 a 2016

| | Taxa de câmbio LDO t-1 | Taxa de câmbio realizado | Erro de previsão |
|------|------------------------------|--------------------------------|---------------------|
| 2005 | 3,24 | 2,34 | -0,90 |
| 2006 | 2,90 | 2,14 | -0,76 |
| 2007 | 2,32 | 1,77 | -0,55 |
| 2008 | 2,23 | 2,34 | 0,11 |
| 2009 | 1,85 | 1,74 | -0,11 |
| 2010 | 2,25 | 1,67 | -0,58 |
| 2011 | 1,88 | 1,88 | 0,00 |
| 2012 | 1,76 | 2,04 | 0,28 |
| 2013 | 1,84 | 2,34 | 0,50 |
| 2014 | 2,06 | 2,66 | 0,60 |
| 2015 | 2,40 | 3,90 | 1,50 |
| 2016 | 3,30 | 3,26 | -0,04 |

Fonte: Elaboração própria.

AVALIAÇÃO DAS PREVISÕES

A fim de avaliar as previsões, três medidas de erro são utilizadas por Piza (2016): o Erro Médio (EM), o Erro Absoluto Médio (EAM) e a Raiz do Erro ao Quadrado Médio (REQM). O Erro Médio é dado por:

$$EM = \frac{\sum_{t=1}^T e_{1,t+h}}{T} \quad (2)$$

Onde T é o número de observações para cada horizonte de previsão e o EM avalia se os desvios positivos e negativos se anulam reduzindo o tamanho do erro.

O Erro Absoluto Médio (EAM) é calculado pelo desvio absoluto médio:

$$EAM = \frac{\sum_{t=1}^T |e_{1,t+h}|}{T} \quad (3)$$

Já a Raiz do Erro ao Quadrado Médio (REQM) é uma medida do tamanho relativo do erro de previsão:

$$REQM = \sqrt{\frac{\sum_{t=1}^T e_{1,t+h}^2}{T}} \quad (4)$$

Os desvios maiores elevam a REQM mais do que os desvios pequenos.

A Tabela 5 apresenta as referidas medidas de erro, considerando a LOA, para a receita primária, despesa primária e o resultado primário. Para cada variável se calculou o EM, EAM e o REQM. Além do período total, de 2002 a 2016, se analisa o período de cada governo: o governo Germano Rigotto (de 2003 a 2006); o governo Yeda Crusius (de 2007 a 2010); o governo Tarso Genro (de 2011 a 2014); e parte do mandato do governo José Sartori (de 2015 a 2016).

Tabela 5 Avaliação dos Desvios de Execução (R\$ milhões) – 2002 a 2016

| Período | Receita Primária | | | Despesa Primária | | | Resultado Primário | | |
|-----------|------------------|----------|----------|------------------|----------|----------|--------------------|----------|----------|
| | EM | EAM | REQM | EM | EAM | REQM | EM | EAM | REQM |
| 2002-2016 | -1.191,74 | 1.632,87 | 2.451,51 | -334,21 | 780,57 | 1.125,12 | -857,53 | 1.125,65 | 1.610,55 |
| 2003-2006 | -450,27 | 514,24 | 690,60 | -44,45 | 342,65 | 953,70 | -405,82 | 429,89 | 520,91 |
| 2007-2010 | 132,74 | 1.457,52 | 1.539,69 | -143,46 | 992,22 | 1.094,80 | 276,20 | 705,20 | 1.071,95 |
| 2011-2014 | -1.208,77 | 1.208,77 | 3.549,25 | 88,62 | 256,27 | 304,33 | -1.297,39 | 1.297,39 | 1.465,66 |
| 2015-2016 | -5.842,83 | 5.842,83 | 3.764,68 | -2.490,03 | 2.490,03 | 3.575,12 | -3.352,80 | 3.352,80 | 4.986,00 |

Fonte: Elaboração própria.

Para o período de 2002 a 2016, observa-se um viés negativo na receita primária, isto é, a receita primária foi inferior à receita prevista na LOA em média em R\$ 1,1 bilhão. Na avaliação dos subperíodos, houve um viés positivo apenas entre 2007 e 2010, no qual a receita primária prevista subestimou a receita realizada. O viés se reverteu para negativo no subperíodo 2011-2014, indicando que a receita primária foi inferior à prevista no total de R\$ 1,2 bilhão, em média. E no subperíodo 2015-2016, o viés negativo se aprofundou ainda mais, indicando uma receita realizada inferior ao previsto, no montante de R\$ 5,8 bilhões, em média. O EAM e o REQM apontam maior acurácia nas previsões realizadas no período de 2003 a 2006. O REQM, que penaliza os desvios maiores, indica erros observados crescentes de um subperíodo para o outro.

Em relação à despesa primária, o viés é negativo para o período de 2002 a 2016, ou seja, a despesa primária foi inferior à despesa prevista na LOA, em média em R\$ 334,2 milhões. Assim como aconteceu com a receita primária, o viés negativo se elevou consideravelmente entre 2015 e 2016, indicando que a despesa primária foi inferior ao previsto, no total de R\$ 2,5 bilhões, em média. Apenas no subperíodo de 2011 a 2014, o viés foi positivo, sugerindo que a despesa primária prevista subestimou a despesa realizada. Quanto à acurácia, o subperíodo de 2011 a 2014 apresentou os menores erros medidos pelo EAM e REQM. Por outro lado, os anos de 2015 e 2016 apresentaram os maiores desvios de execução.

Para o período de 2002 a 2016, observa-se um viés negativo no resultado primário, isto é, o resultado primário foi inferior ao previsto na LOA, em média em R\$ 857,5 milhões. Na avaliação dos subperíodos, houve um viés positivo entre 2007 e 2010, no qual os resultados primários previstos subestimaram os superávits realizados. O viés se reverteu fortemente para negativo entre 2015 e 2016, indicando que o resultado primário foi inferior ao previsto no total de R\$ 3,3 bilhões, em média. O EAM e o REQM apontam maior acurácia nas previsões do resultado primário no período de 2003 a 2006. O REQM, que penaliza os maiores desvios, sugere erros crescentes de execução do resultado primário de um mandato para o outro.

Portanto, a crescente piora nas medidas de erro da receita e do resultado primário a partir de 2003 sugere uma deterioração da capacidade de previsão e antecipação dos resultados fiscais. As medidas de erro de previsão da despesa primária oscilaram ao longo do tempo. Porém, se elevaram significativamente nos anos 2015 e 2016. Mais do que isso, indica que as previsões contidas na LOA não foram corrigidas ao longo do período em análise. O excesso de otimismo verificado nos erros de previsão da atividade econômica reflete as dificuldades dos governos em realizar os superávits primários previstos na Lei Orçamentária.

A Tabela 6 traz as medidas de erro calculadas para as variáveis macroeconômicas utilizadas nas previsões orçamentárias (contidas na LDO t-1) do RS. Piza (2016) salienta que os desvios de previsão podem ser gerados por miopia por parte do governo, que não avalia corretamente o cenário econômico, ou por uma ação intencional do seguinte tipo: o Executivo prevê um cenário econômico otimista, a fim de superestimar a receita e, desse modo, autorizar um nível maior de despesa, obtendo apoio político junto ao Legislativo.

Tabela 6 Avaliação dos desvios de previsão das variáveis macroeconômicas – 2003 a 2016

| Período | PIB Brasil | | | PIB RS | | | IPCA | | | Câmbio (R\$/US\$) | | |
|-----------|------------|------|------|--------|------|------|------|------|------|-------------------|------|------|
| | EM | EAM | REQM | EM | EAM | REQM | EM | EAM | REQM | EM | EAM | REQM |
| 2003-2016 | -1,81 | 2,77 | 3,33 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 2005-2016 | -2,07 | 2,81 | 3,44 | - | - | - | 1,28 | 1,55 | 2,07 | 0,00 | 0,50 | 0,65 |
| 2008-2016 | -2,75 | 3,45 | 3,93 | -3,06 | 4,27 | 4,78 | 1,73 | 1,78 | 2,31 | 0,25 | 0,41 | 0,61 |
| 2003-2006 | -0,49 | 1,62 | 1,89 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 2007-2010 | -0,17 | 2,39 | 3,05 | - | - | - | 0,64 | 0,76 | 0,99 | -0,28 | 0,34 | 0,41 |
| 2011-2014 | -2,78 | 2,78 | 2,92 | -2,44 | 3,96 | 4,57 | 1,66 | 1,66 | 1,69 | 0,34 | 0,35 | 0,41 |
| 2015-2016 | -5,83 | 5,83 | 5,91 | -5,87 | 5,87 | 6,06 | 3,18 | 3,18 | 4,04 | 0,73 | 0,77 | 1,06 |

Fonte: Elaboração própria.

Os desvios de previsão em relação ao PIB Brasil são maiores nos períodos de 2005 a 2016 e nos subperíodos de 2011 a 2014 e 2015 a 2016. O viés negativo na previsão do PIB Brasil indica que as previsões superestimaram o crescimento. O menor desvio de previsão ocorreu entre 2007 e 2010. As previsões em relação ao PIB RS também foram otimistas ao longo de todo o período em análise. Os maiores erros de previsão ocorreram nos períodos de 2008 a 2016 e no subperíodo 2015 a 2016.

As medidas de erro (EAM e REQM) referentes ao PIB Brasil são crescentes, considerando-se os mandatos dos governadores. Em vez de melhora, houve piora das previsões do Governo sobre a atividade econômica. Todavia, no que tange ao PIB RS, as medidas de erro (EAM e REQM) são maiores do que as do PIB Brasil, indicando maior otimismo por parte do previsor sobre a economia gaúcha do que em relação à economia brasileira.

Em relação ao IPCA, o subperíodo de menor viés é de 2007 a 2010 e o de maior ocorre entre 2015 e 2016. O viés positivo indica que os valores realizados superaram as previsões do IPCA. Em relação à acurácia, as menores medidas de erro (EAM e REQM) se deram no período de 2007 a 2010. O viés da taxa de câmbio é zero no período de 2005 a 2016. Todavia, no subperíodo de 2007 a 2010 o viés se converte para negativo, retornando para positivo nos subperíodos de 2011 a 2014 e de 2015 a 2016. O viés positivo indica subestimação da previsão. Em termos de acurácia, os erros de medida (EAM e REQM) permanecem estáveis entre 2007 e 2014, contudo, se elevam fortemente no subperíodo 2015 a 2016.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Da caracterização do processo orçamentário no Estado do Rio Grande do Sul pode-se concluir, assim como Piza (2016), que as instituições orçamentárias contribuem para os desvios de execução das variáveis fiscais. Basicamente, porque, enquanto o processo

orçamentário é longo e lento, o cenário econômico é instável e pode mudar a cada etapa do processo. Isto é, quando a LDO, a LOA e o Decreto de Programação Financeira são finalmente aprovados, o cenário econômico vigente pode se tornar totalmente diferente daquele no qual as propostas foram elaboradas.

Os dados e a discussão proposta indicam uma deterioração da previsão fiscal no RS a partir de 2011, agravando-se sobremaneira nos anos 2015 e 2016. A razão básica é a inclusão de receitas extraordinárias no orçamento de difícil ou pouco provável execução. Assim, os resultados da pesquisa sugerem que as previsões e, principalmente, as metas fiscais presentes na LDO tornaram-se mera exigência legal, uma formalidade a mais a ser cumprida. Como adverte Piza (2016), o orçamento deixa de cumprir com a sua finalidade, que é a de guiar as ações governamentais no sentido de executar os planos fiscais. Se as metas fiscais são ignoradas na fase de execução do orçamento, a trajetória do resultado primário torna-se uma incógnita, o que afeta negativamente as expectativas dos credores da dívida pública do Estado e coloca em risco a credibilidade da política fiscal estadual.

As previsões das variáveis fiscais levam em conta também as projeções das variáveis macroeconômicas. Portanto, as previsões otimistas do PIB brasileiro e do PIB gaúcho explicam, em parte, os desvios de execução das variáveis analisadas receita primária, despesa primária e resultado primário. Aperfeiçoar as previsões governamentais é uma medida importante para reduzir os desvios de execução e, por conseguinte, garantir a credibilidade da política fiscal.

Da análise dos desvios de execução das variáveis fiscais e dos desvios das variáveis macroeconômicas pode-se inferir que não há um processo de aprendizado do previsor da política fiscal gaúcha, isso porque os desvios e os erros tornaram-se maiores a cada governo e as expectativas otimistas em relação ao PIB brasileiro e ao PIB gaúcho se mantiveram. Contudo, o fator que prepondera na explicação dos desvios é a inclusão de receitas extraordinárias no orçamento, mesmo sabendo-se que são de difícil e pouco provável realização na fase de execução.

A principal limitação do presente estudo é não apresentar uma análise econométrica a fim de testar os determinantes dos desvios de execução. Esta limitação decorre da falta de dados, o que não permite a construção de uma amostra com tamanho suficiente para a obtenção de resultados confiáveis.

REFERÊNCIAS

- ALVES, G. H. T. O Orçamento Federal entre a realidade e a ficção: um desafio à transparência da despesa pública no Brasil. *Revista da CGU*, Brasília, 7(11), p.128-154, jul.-dez., 2015.
- CARVALHO, Deusvaldo. *Orçamento e Contabilidade Pública*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.
- GIUBERTI, Ana Carolina. *Instituições Orçamentárias e Política Fiscal no Brasil Governo Federal – 1965 a 2010*. Tese (Doutorado em Ciências). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- LIMA, E. C. P.; MIRANDA, R. B. O processo orçamentário federal brasileiro. In: MENDES, Marcos (organizador). *Gasto Público Eficiente Propostas para o Desenvolvimento do Brasil*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2006.

PIZA, Elaine C. de. Política fiscal, previsões orçamentárias e os determinantes dos desvios de execução no Brasil. Tese (Doutorado em Ciências). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

SANCHES, Osvaldo M. O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 27(4), p.54-76, out.-dez., 1993.

SILVA, Rubens L. M. da. A Lei de Responsabilidade Fiscal e a limitação da despesa na Administração Pública Federal. Revista CEJ, Brasília, n. 26, p. 69-78, jul.-set., 2004.