

## Prudência orçamentária

### Histórico

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF<sup>1</sup> sustenta que “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas”. Para isso, criou uma série de regras fiscais, tanto procedimentais - a exemplo das exigências para criação de despesas obrigatórias de caráter continuado - como quantitativas, a exemplo do limite de gastos com pessoal.

Dentre as regras procedimentais, talvez uma das mais importantes seja a determinação de que a Lei de Diretrizes Orçamentárias traga anualmente, entre outras, metas de resultados fiscais. Esse comando resulta na especificação de uma regra quantitativa de suma importância para o desenho fiscal do País: a meta de resultado primário.

Como forma de garantir que a meta de resultado fiscal seja cumprida, o art. 9º da LRF definiu sistemática bimensal de acompanhamento e, caso se observe risco de não cumprimento, determinou que seja feita a limitação de empenho e movimentação financeira, o chamado *contingenciamento*.

O acionamento de um eventual contingenciamento resulta da possibilidade de frustração de receitas, em

relação àquelas até então previstas, bem como de majoração de despesas obrigatórias ou de uma combinação de mudanças nessas variáveis que resultem em comprometimento do espaço fiscal para atingimento da meta de resultado primário.

Como se pode observar, essa sistemática pressupõe a avaliação de receitas e despesas ainda por acontecer, o que necessariamente envolve a *projeção* dessas variáveis para o ano fiscal de referência. Como forma de evitar riscos, seria de se esperar que essas estimativas fossem feitas de maneira prudente<sup>2</sup>, ou seja, receitas consideradas pelo menor valor e despesas pelo maior valor entre as alternativas igualmente válidas.

Empiricamente, a história da política fiscal no Brasil mostra que não tem sido assim, pelo menos em período mais recente. Pelo contrário, observa-se que a partir de 2011 houve continuamente o uso de estimativas maiores para as receitas e menores para as despesas, de forma que o espaço fiscal disponível foi virtualmente ampliado.

Isso é o que mostra o Indicador de Prudência Orçamentária – IPRO, desenvolvido pela IFI (para maiores detalhes, ver Box 1 a seguir). O indicador é uma tentativa de acompanhar o grau de prudência na condução das estimativas de receitas e despesas. Os resultados são apresentados na Tabela 5 e no Gráfico 15.

---

<sup>1</sup> Lei Complementar nº 101, de maio de 2000.

<sup>2</sup> “O Princípio da Prudência pressupõe o emprego de certo grau de precaução no exercício dos julgamentos necessários às estimativas em certas condições de incerteza, no sentido de que ativos e receitas não sejam superestimados e que passivos e despesas não sejam

subestimados, atribuindo maior confiabilidade ao processo de mensuração e apresentação dos componentes patrimoniais” (Resolução Conselho Federal de Contabilidade - CFC Nº 1.282 DE 28.05.2010).

**Box 1. Indicador de Prudência Orçamentária - IPRO**

Como forma de acompanhar a condução da política fiscal e orçamentária ao longo do tempo, a IFI desenvolveu o Indicador de Prudência Orçamentária - IPRO. A ideia é criar um indicador sintético que seja positivo caso a condução das projeções orçamentárias seja considerada prudente e negativo caso seja pouco cautelosa. Como foi pensado para endereçar a questão do resultado primário, que é a diferença entre as receitas primárias e as despesas primárias, o cálculo é composto por duas parcelas.

No caso das receitas, espera-se que estimativas prudentes sejam **menores** do que o efetivamente realizado. Por construção, portanto, as receitas realizadas – espera-se que sejam maiores - devem ser subtraídas das projetadas para que o resultado “prudente” fique no campo positivo. Por outro lado, no caso das despesas, considera-se cuidadosa a estimativa que se revelar **maior** do que o observado no ano. Assim, as despesas projetadas (supostamente maiores) serão subtraídas das realizadas, para que o indicador de prudência fique no campo positivo.

Se a política fiscal e orçamentária for conduzida de forma conservadora, a soma das duas parcelas ficará positiva, observando-se que há a possibilidade de um eventual valor negativo em uma das parcelas ser compensado por um valor positivo maior na outra parcela, e vice-versa. Caso se observe que as receitas projetadas foram maiores do que as realizadas (o inverso do que se espera), o indicador de receitas será negativo. Já se as despesas projetadas forem menores do que as realizadas, o indicador de despesas será negativo. A consideração das duas parcelas conduz ao indicador síntese. Para que se tenha uma medida na forma de percentual, a soma das parcelas anteriores é dividida pelo valor absoluto (em módulo) do resultado primário observado no período de referência. Com isso, obtém-se uma medida em percentual do resultado primário realizado no ano.

Além disso, não basta que a condução fiscal seja ajustada apenas no último relatório do ano para que o índice seja considerado prudente. O ideal é que ela se mantenha ponderada em todo o período, partindo da formulação original (LOA) e assim permanecendo em seus desdobramentos ao longo do ano (Decretos e Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas). Assim, o indicador considera a média do cálculo acima sugerido, tomando-se cada um dos momentos de avaliação e reavaliação de receitas e despesas.

Considerando todos esses fatores, o cálculo do IPRO pode ser sintetizado na fórmula a seguir:

$$IPRO = \text{média} \left( \frac{(REC \text{ realizadas})_T - (REC \text{ projetada})_i + (DESP \text{ projetada})_i - (DESP \text{ realizadas})_T}{|PRIMÁRIO_T|} \right)$$

Onde: i = períodos de avaliação de receitas e despesas (LOA, Decretos, Relatórios Bimestrais e Extemporâneos);

T = ano de referência;

REC = Receitas primárias;

DESP = Despesas primárias obrigatórias *sem controle de fluxo*.

A partir da fórmula especificada acima, é possível a partir de compreensível manipulação algébrica reescrever o IPRO (indicador síntese), como a soma de dois outros indicadores parciais: um Indicador de Receitas IPRO\_R e um Indicador de Despesas IPRO\_D, da seguinte forma:

$$IPRO = IPRO\_R + IPRO\_D$$

Onde:

$$IPRO\_R = \frac{\text{Média (REC realizadas)}_T - (\text{REC projetada})_i}{|\text{PRIMÁRIO}_t|};$$
$$IPRO\_D = \frac{\text{Média (DESP projetada)}_i - (\text{DESP realizadas})_T}{|\text{PRIMÁRIO}_t|}.$$

Dois esclarecimentos devem ser feitos em relação ao cálculo do IPRO. O primeiro diz respeito às despesas primárias consideradas para fins de cálculo do indicador. São consideradas apenas as despesas primárias *obrigatórias sem controle fluxo*. Apenas as obrigatórias são consideradas, já que o contingenciamento deve recair necessariamente sobre as discricionárias, que devem ser equivalentes à diferença entre receitas e despesas primárias obrigatórias menos a meta de resultado primário. Além das discricionárias propriamente ditas, o índice também exclui as obrigatórias com controle de fluxo<sup>3</sup>, que tradicionalmente estiveram contempladas dentro das discricionárias. Isso porque, neste caso, é possível reprogramar sua incidência ao longo do ano, expediente que comprometeria a precisão do índice e dificultaria a sua operacionalização, já que não se sabe em que período do ano acontecerão.

Outro ponto que requer referência é que não se pretende com o IPRO avaliar a “qualidade” das projeções de receitas e despesas, mas sim se as mesmas refletem ou não uma postura conservadora quanto às estimativas realizadas. Dessa forma, como os valores estimados são comparados com os valores realizados, eventuais erros de estimação estão incorporados ao cálculo, sem que se faça qualquer consideração sobre isso. O que se pretende avaliar com o IPRO é a direção dessas diferenças: se a menor nas receitas e a maior nas despesas, o indicador apontará prudência (mesmo errando-se as estimativas); caso contrário, apontará conduta pouco cautelosa. De outra forma, o que se procura avaliar não são os erros de estimativa em si, mas se a sua direção indica maior ou menor conservadorismo.

Outra possibilidade que o IPRO permite é que seus valores sejam estimados para períodos futuros (IPROe). Nesse caso, como não se dispõe dos valores realizados *ex ante*, as projeções oficiais precisam ser comparadas a outros valores projetados, só que estimados de forma independente. No caso das estimações do IPROe para 2017 realizadas no corpo deste relatório, serão tomadas como referências as estimativas da própria IFI. Isso não impede que qualquer outra estimativa independente seja também considerada.

---

<sup>3</sup> Não existe um conceito legal de Despesas Obrigatórias com controle de Fluxo. Elas simplesmente constam como tal nos Decretos de Programação Orçamentária e Financeira. Apesar dessas despesas não estarem sujeitas a contingenciamento, sua execução pode ser, em tese, controlada ao longo do ano.

**TABELA 5. INDICADOR DE PRUDÊNCIA ORÇAMENTÁRIA: INDICADOR DE RECEITAS, DESPESAS E SÍNTESE (2001 A 2016)**

Descrição	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Indicador de Receitas	-16,5%	32,1%	3,1%	20,4%	14,2%	0,2%	17,9%	15,8%	-13,4%	81,3%	9,4%	-30,0%	-23,9%	-370,9%	-66,1%	-20,8%
Indicador de Despesas	-15,5%	-5,2%	-6,7%	-6,0%	-1,9%	3,6%	12,2%	17,6%	10,6%	-44,3%	-20,7%	-9,5%	-11,6%	-110,0%	-42,9%	1,0%
Indicador Síntese	-32,0%	26,9%	-3,6%	14,4%	12,3%	3,8%	30,2%	33,3%	-2,7%	37,0%	-11,3%	-39,5%	-35,5%	-480,9%	-108,9%	-19,8%

Fonte: Leis Orçamentárias Anuais, Decretos de Programação Orçamentária e Financeira e Relatórios Bimestrais de Avaliação de Receitas e Despesas. Elaboração: IFI.

Como se pode observar na Tabela 5, no período de 10 anos que vai de 2001 a 2010, o IPRO (indicador síntese) situou-se predominantemente no campo positivo, o que significa que a condução das estimativas foi conservadora ou prudente (estimativas de receitas abaixo e/ou de despesas acima do realizado no ano). Nota-se que em apenas em 30% dos casos (anos de 2001, 2003 e 2009) o indicador situou-se no campo negativo. Destarte, vale lembrar que dois desses três anos negativos foram anos de crise, o que tende a comprometer, em particular, as estimativas de receitas.

Tomando-se o indicador desagregado entre receitas e despesas, observa-se que, no caso das primeiras, o período mencionado foi claramente de prudência, com valores negativos apenas nos anos de 2001 e 2009. Já a dinâmica do indicador de despesas, não revela a predominância de uma gestão cuidadosa: em 60% dos casos o indicador situou-se no campo negativo. Dada a cautela observada para com as receitas, o indicador síntese situou-se majoritariamente no campo positivo, conforme sublinhado anteriormente.

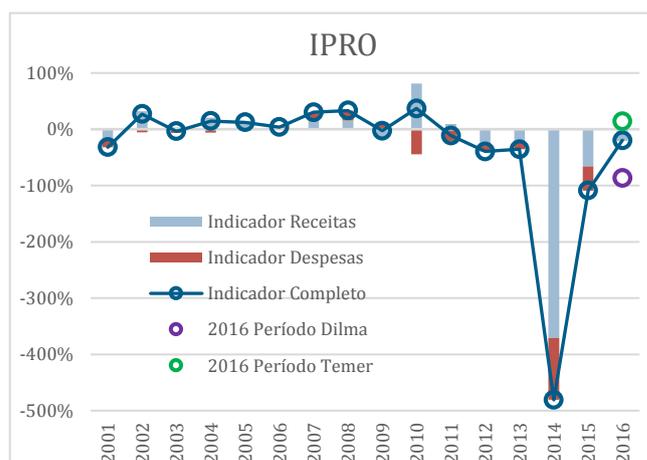
Por outro lado, tomando-se o período mais recente, que vai de 2011 a 2016, observa-se a migração dos valores para o campo negativo, em todos os anos, tanto nas receitas quanto nas despesas (com exceção, apenas, para o ano de 2011), o que se reflete no indicador síntese, negativo nos seis anos.

Nos seis últimos anos, em que se observa a inversão para uma condução pouco conservadora da política fiscal e orçamentária, o ápice negativo do indicador ocorreu em 2014 quando atingiu -480% (Gráfico 15). Isso significa que, considerando conjuntamente as receitas e as despesas previstas ao longo do ano, correu-se um risco com estimativas ousadas equivalentes a 480% da meta

de resultado primário do ano, o que demonstra expressivo descuido.

Decompondo-se o indicador de 2014 entre as receitas e as despesas, observa-se que as receitas estiveram em média majoradas em 370% e as despesas ficaram em média minoradas em 110%, ambas em relação à meta de resultado primário daquele ano. Em 2015 o valor foi reduzido para algo em torno de -110% (-66% nas receitas e -43% nas despesas) e atingiu a marca dos 20% negativos em 2016<sup>4</sup>.

**GRÁFICO 15. INDICADOR DE PRUDÊNCIA ORÇAMENTÁRIA**



Elaboração: IFI.

Essa evolução conduz a uma associação inevitável entre o período de valores negativos revelado pelo IPRO e a fase da condução da política fiscal que ficou marcada por contabilidade alternativa, onde o acúmulo de passivos e crescentes déficits primários teve destacada participação. Isso revela que o descuido com as projeções

<sup>4</sup> A separação do IPRO de 2016 entre os períodos de governo de Dilma Rousseff e de Michel Temer revela que ele ficou negativo em 87% até

maio (Governo Dilma) e positivo em 14% a partir de então (Governo Temer), denotando indubitável inflexão no indicador.

de receitas e despesas pode ter consequências nefastas no campo fiscal.

Estimativas de receitas e despesas arrojadas podem comprometer a qualidade da política fiscal, ao impor custos adicionais ao planejamento e à execução orçamentária derivados de contingenciamentos amplos, que refletem não eventuais erros de estimativa, mas a condução estratégica dessas projeções.

### Prudência orçamentária em 2017

A aplicação do indicador de prudência orçamentária para o ano de 2017 (IPROe) está apresentada na Tabela 6. Como se pode observar, o indicador se encontra no campo negativo (-10,8%), demonstrando ainda postura, em média, pouco prudente para o ano em curso. Isso se deve a um indicador de receitas desfavorável (-15,0%), ao lado de um indicador de despesas conservador (4,2%).

A situação para 2017, no entanto, pode ser pormenorizada tendo em vista a evolução do indicador ao longo do ano, conforme exposto na Tabela 6. Como o

indicador sintético é uma média dos vários momentos de definição e revisão das variáveis fiscais envolvidas, a sua evolução ao longo do ano pode ser esclarecedora em vários sentidos.

A posição da LOA situou o IPROe no campo negativo (-17,4%), sendo o resultado de uma postura conservadora nas despesas (8,0%), mas pouco prudente com as receitas (-25,4%). Como o Decreto nº 8.961/17 (programação orçamentária e financeira) não trouxe nenhuma novidade, o valor do indicador foi replicado nesta avaliação.

O Decreto nº 9.018/17, por sua vez, que reviu a programação orçamentária e financeira para 2017, trouxe nova projeção de receitas e despesas, com o indicador passando, então, para o campo positivo, (2,3%), fruto de prudência nas receitas (5,8%), mas nem tanto nas despesas (-3,5%). Na média para 2017, que considera, portanto, todos esses momentos, o indicador fica ainda no campo negativo, embora o último decreto aponte na direção correta.

**TABELA 6. INDICADOR DE PRUDÊNCIA ORÇAMENTÁRIA ESTIMADO POR MOMENTOS DE AVALIAÇÃO - 2017**

Descrição	LOA 2017	Decreto de Programação 2017	Avaliação do 1º Bimestre	Média 2017
	R\$ milhões	R\$ milhões	R\$ milhões	R\$ milhões
Indicador Receitas	-25,4%	-25,4%	5,8%	-15,0%
Indicador Despesas	8,0%	8,0%	-3,5%	4,2%
Indicador Completo	-17,4%	-17,4%	2,3%	-10,8%

Fonte: Lei Orçamentária Anual 2017, Decreto 9.018/17 e Relatório Bimestral de Avaliação de Receitas e Despesas do primeiro bimestre de 2017. Elaboração: IFI.