

**A EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO DOS ÓRGÃOS  
SETORIAIS NA PREVISÃO DE RECEITAS DA UNIÃO: UMA  
ANÁLISE DAS ESTIMATIVAS DE 2019**

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

Aluna: Natália Guerra da Rocha Macedo

Orientador: Prof. Dr. Fernando Sertã Meressi

Brasília – DF

Maio/2020

# A EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO DOS ÓRGÃOS SETORIAIS NA PREVISÃO DE RECEITAS DA UNIÃO: UMA ANÁLISE DAS ESTIMATIVAS DE 2019

Natália Guerra da Rocha Macedo<sup>1</sup>

Palavras-chave: *receita pública; previsão de receita; processo orçamentário.*

## Resumo

Considerando a importância da previsão de arrecadação da receita pública para uma gestão fiscal responsável, o presente trabalho investigou se há ganho no uso das estimativas de receita sugeridas pelos órgãos setoriais e unidades orçamentárias, via Base Externa, no processo de elaboração do Projeto de Lei Orçamentária e dos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias. A partir da análise dos dados do exercício de 2019, extraídos do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento, concluiu-se que, embora os setoriais presumivelmente disponham de informações mais precisas que o órgão central para prever algumas receitas, as estimativas incluídas por eles possuem menor acurácia que aquelas projeções realizadas via sistema – que são baseadas no histórico de arrecadação. A pesquisa não foi realizada com o intuito de desencorajar o uso das Bases Externas, mas de apontar a necessidade de aperfeiçoamento do processo, seja por meio da instrução dos setoriais, seja por melhorias no sistema.

## Introdução

A estimativa de arrecadação da receita é parte fundamental do processo orçamentário, sendo sua acurácia essencial para uma gestão fiscal responsável, equilibrada e planejada. Tendo isso em vista, a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), trouxe, em seu art. 12, normas rígidas regulando as previsões de receita e

---

<sup>1</sup> Analista de Planejamento e Orçamento. Contato: [natalia.macedo@planejamento.gov.br](mailto:natalia.macedo@planejamento.gov.br).

obrigando o Poder Executivo a tornar os números mais próximos da realidade (conforme será abordado no tópico 1 do presente artigo).

Na União, a receita orçamentária é estimada, via de regra, pelo Ministério da Economia – sobretudo pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB), e, subsidiariamente, pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Apesar do papel primordial do Ministério da Economia, os órgãos setoriais e as unidades orçamentárias responsáveis por arrecadar recursos públicos (chamados de “unidades recolhedoras”) também são convidados a participar do processo de previsão de receitas, tanto no momento da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual, quanto dos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (Avaliações Bimestrais). O processo de participação dos órgãos será descrito no tópico 2 deste trabalho, e se dá a partir da ferramenta chamada “Captação de Base Externa”.

Atualmente, há um desconhecimento a respeito da acurácia das estimativas enviadas pelas unidades recolhedoras – o que pode ter como consequência a subutilização ou sobreutilização dessas informações. Dessa forma, o presente trabalho se propôs a responder a seguinte pergunta: qual a efetividade das previsões de arrecadação das receitas incluídas pelos órgãos setoriais e unidades orçamentárias? Em outras palavras, buscamos descobrir se há ganho no uso das estimativas que são sugeridas pelos setoriais.

Para responder a essa questão, a pesquisa comparou as previsões incluídas pelos órgãos, via Base Externa, para o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) e para as cinco Avaliações Bimestrais do exercício de 2019, com as estimativas projetadas pelo sistema para essas mesmas receitas e o valor efetivamente arrecadado. Optou-se por analisar os dados de 2019 por este ser o exercício mais recente totalmente finalizado.

A investigação esperava encontrar uma das seguintes respostas: a) que as Bases Externas possuem acurácia maior que as projeções do sistema e, portanto, colaboram para uma melhor previsão de receitas; ou b) que o uso das Bases Externas não tem sido tão efetivo para o processo orçamentário, por estas serem, em média, menos precisas que as projeções do sistema.

É importante ressaltar que, embora abarque os três Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário –, o estudo foi circunscrito à esfera federal. Isso porque as estimativas de receitas referentes aos estados e municípios não são acompanhadas pela Secretaria de Orçamento Federal.

Antes de passar à análise propriamente dita e às conclusões da pesquisa, abordaremos brevemente a importância da previsão de arrecadação das receitas orçamentárias na gestão fiscal e, ainda, descreveremos o processo de estimativa dessas receitas, com destaque para a atuação das unidades recolhedoras.

## **1. A importância da acurácia das estimativas de receitas**

A legislação brasileira exige que a gestão fiscal seja responsável, equilibrada e planejada. O principal mandamento legal que atua nesse sentido é a Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece, em seu art. 1º, parágrafo 1º:

“A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar” (BRASIL, 2000).

A importância da LRF no estabelecimento de regras voltadas para impedir o desequilíbrio orçamentário dos entes federativos é destacada por Martins (2013), no seguinte trecho:

“Foi somente com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal que o Brasil passou a contar com um instrumento legal que estipulasse, de maneira clara e inequívoca, regras voltadas a impedir o desequilíbrio orçamentário dos entes federativos. Também não havia mandamentos incisivos que os obrigassem a edificar, com precisão, objetivos e metas a serem perseguidos por meio de planejamento, de maneira a minimizar o desperdício dos preciosos recursos públicos. Em adição, era bastante incompleta a legislação que regulava as periódicas prestações de contas à sociedade, o que ofuscava o controle social sobre a execução do orçamento e, por conseguinte, facilitava a criação de leis orçamentárias não congruentes com as necessidades mais prementes do país. A sistemática criada pela Lei Complementar nº 101 procurou minimizar essas deficiências. Não se pode esquecer que recursos públicos sempre são preciosos e assim devem ser tratados. É que, se, de um lado, permitem o funcionamento

do Estado, de outro, é preciso ter em mente que não é possível produzir riqueza ad infinitum, ou seja, sempre há um limite na capacidade da sociedade financiar o Estado” (MARTINS, 2013).

Além de trazer normas mais gerais para garantir o equilíbrio fiscal, a LRF também trata especificamente da importância da acurácia nas estimativas da receita pública. Seu art. 12 traz regras que obrigam o Poder Executivo a tornar esses números mais próximos da realidade:

“Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

§ 1º Reestimativa de receita por parte do Poder Legislativo só será admitida se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal.

[...]

§ 3º O Poder Executivo de cada ente colocará à disposição dos demais Poderes e do Ministério Público, no mínimo trinta dias antes do prazo final para encaminhamento de suas propostas orçamentárias, os estudos e as estimativas das receitas para o exercício subsequente, inclusive da corrente líquida, e as respectivas memórias de cálculo” (BRASIL, 2000).

Conforme destacado por Conti (2010), os limites de discricionariedade ficaram mais estreitos a partir da publicação do trecho acima destacado.

“A previsão e a autorização dos gastos que são formalizados na lei orçamentária estão diretamente vinculadas à arrecadação dos recursos, elemento essencial do orçamento, uma vez que as receitas condicionam e limitam as despesas, não somente no momento do cálculo para a elaboração da lei orçamentária, mas também e principalmente ao longo da execução orçamentária. Sendo assim, aumenta a importância das normas que tratam do assunto, no que a LRF inovou. É o caso de seu art. 12, que traz normas rígidas regulando as previsões de receita, atividade própria do Poder Executivo, obrigando a tornar os números mais próximos da realidade e evitando eventual uso indevido da inevitável discricionariedade, cujos limites passam a ficar bem mais estreitos” (CONTI, 2010, p. 49-50).

A importância da precisão na estimação orçamentária também foi estudada por Azevedo (2014). Para esse pesquisador, a falta de acurácia na estimação de receitas e despesas no orçamento distorce a alocação planejada e reduz a capacidade do governo em planejar as suas ações.

Quanto ao planejamento governamental, seus principais instrumentos são o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Essas leis fazem parte do Sistema Constitucional de Planejamento e Orçamento, que veicula normas voltadas ao controle do planejamento do governo, essenciais para a proteção efetiva do regime democrático (PAULO, 2017).

Para Rezende (2014), que defende uma reforma do processo orçamentário, o orçamento teria perdido importância, cerca de dez anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988, quando o Brasil precisou realizar um forte ajuste fiscal e, frente ao aumento da rigidez orçamentária, precisou adotar expedientes como contingenciamento de despesas. Esse pesquisador afirma que o pouco caso dispensado às leis orçamentárias se traduz, entre outras manifestações, no esvaziamento da Comissão Mista de Orçamento (CMO) e na pouca atenção dispensada pela mídia, inclusive no que se refere às estimativas de receita.

“Uma questão que sempre foi objeto de controvérsia – as estimativas de receita – e palco de acirradas discussões em torno da realidade dos parâmetros utilizados pelo Executivo para estimar os recursos que comporiam o orçamento, passou a ser um fator de menor importância para esse fim” (REZENDE, 2014, p. 58).

Para esse autor, com o aumento do uso do contingenciamento e dos restos a pagar, a execução da despesa teria se tornado mais importante para o relacionamento dos poderes Executivo e Legislativo do que a discussão do projeto de lei enviado pelo Executivo, o que teria impactos negativos na gestão pública.

“Outro fato importante para os fins desse projeto é o impacto que a situação vigente causa na gestão pública, entre os quais se sobressaem a imprevisibilidade e a instabilidade, com respeito ao fluxo dos recursos financeiros necessários para assegurar o cumprimento dos objetivos e das metas a cargo dos distintos organismos que compõem a estrutura administrativa do governo. Em síntese, os gestores governamentais não sabem se poderão contar com os recursos financeiros necessários para sustentar o exercício de suas responsabilidades nem conhecem o fluxo de caixa que deve garantir uma eficiente gestão das atividades previstas para o ano” (REZENDE, 2014, p. 64).

Sobre essa questão, Ventura (2017) aponta duas interpretações possíveis: a primeira, que trata o orçamento como um instrumento de planejamento e controle, considera que quanto mais as programações de receitas e despesas se distanciam dos valores efetivamente realizados, mais o orçamento estaria distante do seu papel (ideia de que haveria um irrealismo fiscal, sendo o

orçamento uma “peça de ficção”); a segunda interpretação vê o orçamento como um instrumento de pactuação entre Executivo e Legislativo e considera que a superestimativa de receitas seria um artifício anualmente proposto pelo Executivo e chancelado pelo Legislativo com o objetivo de ampliar o espaço de escolhas para os gastos discricionários ao longo do ano (assim, os decretos de programação financeira seriam o orçamento “real”).

Por fim, contrariando o senso comum, e também as observações de pesquisadores como o alemão Jurgen von Hagen – que verificou que, na Europa, é mais provável que os desvios de projeções do governo se encontrem no lado da receita –, Fortis e Gasparini (2017) realizaram investigações empíricas que evidenciaram que, no caso brasileiro, se erra mais, em média, nas despesas (9% de erro nas receitas primárias, contra 10% nas despesas primárias).

“Em visão comparativa, é válido, no entanto, contrastar o resultado encontrado para o governo federal brasileiro com aqueles apurados para outros países ou associações de países. Há indícios de que a acurácia das projeções, não apenas no Brasil, mas em escala internacional, possui forte espaço de aprimoramento” (FORTIS e GASPARINI, p. 101).

Ainda assim, para esses autores, seria importante inibir algumas práticas, como a adoção de projeções fiscais mais otimistas no início do exercício orçamentário, que vão sendo gradativamente ajustadas conforme o ano fiscal vai transcorrendo.

Segundo esses pesquisadores, a implantação de um Marco de Médio Prazo, ou seja, de um orçamento plurianual, também seria importante para conferir maior realismo ao processo orçamentário, à medida que, entre outras inovações, estabeleceria a previsão plurianual do montante de receitas públicas, diminuindo, assim, o incentivo para que atores dos Poderes Executivo e Legislativo elevem a previsão de receitas para inserir novos gastos.

Dessa forma, sob qualquer ponto de vista, a acurácia das estimativas de receita é uma questão relevante e um dos elementos importantes para o aperfeiçoamento do processo orçamentário. No próximo tópico, abordaremos como se dá o processo de estimativa da receita, e, em especial, a participação dos órgãos setoriais e unidades orçamentárias nessa previsão.

## 2. O processo de estimativa da receita orçamentária

O Manual Técnico de Orçamento – MTO-2020 descreve que as receitas orçamentárias são uma espécie do gênero receitas públicas.

“Em sentido amplo, receitas públicas são ingressos de recursos financeiros nos cofres do Estado, que se desdobram em receitas orçamentárias, quando representam disponibilidades de recursos financeiros para o erário, e ingressos extraorçamentários, quando representam apenas entradas compensatórias. Em sentido estrito, são públicas apenas as receitas orçamentárias. [Receitas orçamentárias] são disponibilidades de recursos financeiros que ingressam durante o exercício e constituem elemento novo para o patrimônio público. Instrumento por meio do qual se viabiliza a execução das políticas públicas, a receita orçamentária é fonte de recursos utilizada pelo Estado em programas e ações cuja finalidade precípua é atender às necessidades públicas e demandas da sociedade” (BRASIL, 2020).

Conforme foi brevemente descrito na Introdução do presente trabalho, na União, a receita orçamentária é estimada, via de regra, por duas secretarias que atualmente fazem parte do Ministério da Economia: a Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB), responsável pela projeção dos impostos e contribuições que são administrados por este órgão, e a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), que estima as demais receitas. Subsidiariamente, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) prevê receitas de concessões, dividendos, subsídios (fonte 97), entre outras.

Apesar do papel central do Ministério da Economia, os órgãos setoriais e as unidades orçamentárias responsáveis por arrecadar recursos públicos também são convidados a participar desse processo, tanto no momento da elaboração do PLOA, quanto das Avaliações Bimestrais. A abertura para a participação desses atores parte do pressuposto de que estes, por vezes, dispõem de informações mais detalhadas que o órgão central, cujas projeções costumam ter por base o histórico de arrecadação, aplicando parâmetros como PIB e inflação, e considerando o efeito de eventuais alterações na legislação.

A atuação dos órgãos setoriais e das unidades orçamentárias se dá por meio de solicitação de alterações nos valores estimados pela SOF. Tais solicitações devem obedecer às regras e prazos estabelecidos anualmente por meio de portaria e seguem um fluxo composto por quatro etapas assim descritas no MTO-2020:

“Etapa 1 – A Coordenação-Geral de Avaliação da Receita Pública – CGARP/SEAFI/SOF/SEF/ME estima e divulga as receitas orçamentárias por meio do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP;

Etapa 2 – Os órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal e as unidades orçamentárias qualificados como Unidades Recolhedoras de receita encaminham à CGARP/SEAFI/SOF/SEF/ME solicitações de alteração nas estimativas de receita pelas quais são responsáveis;

Etapa 3 – A CGARP/SEAFI/SOF/SEF/ME analisa todas as solicitações encaminhadas. Cabe ressaltar que o aceite de uma solicitação não garante que a alteração será atendida, uma vez que as receitas consolidadas nesta etapa ainda serão submetidas a uma nova avaliação, conforme descrito a seguir;

Etapa 4 – A estimativa de receita consolidada é submetida para análise em instâncias superiores, que podem reavaliar quaisquer valores, inclusive aqueles oriundos de solicitações aceitas na etapa anterior.

Ao fim da Etapa 4, as estimativas da receita orçamentária da União são divulgadas oficialmente pela CGARP/SEAFI/SOF/SEF/ME.

As estimativas inseridas a qualquer tempo pelas unidades orçamentárias recolhedoras de receita poderão, ao longo do exercício, serem revistas pela SOF/SEF/ME, mesmo que tenham sido aprovadas previamente” (BRASIL, 2020).

As informações enviadas pelos órgãos, por meio do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP, denominadas Bases Externas, são, portanto, analisadas pela Coordenação-Geral de Avaliação da Receita Pública (CGARP/SOF) antes de compor as previsões oficiais da receita.

Entre as receitas que são mais estimadas pelos setoriais, estão aquelas de Inscrição em Concursos e Processos Seletivos; Aluguéis e Arrendamentos; Serviços Administrativos e Comerciais Gerais; Remuneração de Depósitos Bancários; Multas e Juros Previstos em Contratos; Transferências da União e de suas Entidades; e Alienação de Bens Móveis e Semoventes.

Em cerca de 65% dos casos, as solicitações dos setoriais são incorporadas às estimativas publicadas (ver Tabela 6 do Apêndice). Normalmente, as Bases Externas são recusadas quando as informações prestadas são incompletas ou manifestamente incorretas. Também são recusadas as solicitações que sugerem um valor igual ou próximo ao projetado pelo sistema, pois, uma vez que a Base Externa é aceita, as projeções deixam de ser atualizadas para o resto do exercício.

Em média, cada fase do processo de estimativa da receita pública envolve a análise de 134 Bases Externas. É importante ressaltar que, no caso do PLOA, a captação das Bases Externas é aberta três vezes ao longo do exercício, para que os órgãos revisem as estimativas a serem incorporadas na lei orçamentária do ano subsequente.

Embora os dados incorporados via Base Externa representem apenas parte da receita primária, são de suma importância para a execução orçamentária daqueles órgãos que possuem Receitas Próprias – que são aquelas receitas que “têm origem no esforço próprio de órgãos e entidades da Administração Pública nas atividades de fornecimento de bens ou serviços facultativos e na exploração econômica do patrimônio próprio [...]” (BRASIL, 2019, art. 3º).

A metodologia de análise da efetividade dessas estimativas será detalhada no tópico a seguir.

### **3. Metodologia de análise da efetividade das Bases Externas**

Para analisar a acurácia das estimativas informadas, via Base Externa, pelas unidades recolhedoras, foram comparados os seguintes dados, todos referentes ao exercício de 2019:

- a) estimativas incluídas pelos órgãos setoriais e unidades orçamentárias, via Base Externa, para o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) e Avaliações Bimestrais;
- b) projeções realizadas pelo SIOP a partir dos modelos escolhidos pela CGARP/SOF para essas mesmas receitas; e
- c) valor efetivamente arrecadado no exercício.

Optou-se por trabalhar com os dados do ano de 2019 por ser o mais recente exercício inteiramente finalizado. Dado o grande número de cenários a serem extraídos e analisados em um único exercício, decidiu-se por não realizar também uma série histórica incluindo dados de outros anos.

Todos os dados necessários para a pesquisa foram extraídos do módulo de Receitas do SIOP, utilizando as ferramentas “Cenários - Configurações - Exportar - Valores anuais” e “Extrator de Dados da Receita”.

Para acessar os valores das previsões de receitas incluídas pelos setoriais para o exercício de 2019, foram exportadas as estimativas dos cenários referentes ao PLOA e a cada uma das Avaliações Bimestrais daquele exercício, utilizando a ferramenta “Cenários - Configurações - Exportar - Valores anuais”. Em seguida, foram selecionadas apenas as receitas que haviam sido incluídas por meio de Base Externa.

Na sequência, para ter acesso às projeções do sistema para essas mesmas receitas – projeções estas que, por terem sido “substituídas” pelas Bases Externas, não constavam dos cenários originais –, foram geradas cópias de cada cenário, no ambiente de testes do SIOP, com o objetivo de excluir as Bases Externas e reprojeter essas receitas. Dessa forma, foram obtidas as projeções do sistema, utilizando os modelos previamente escolhidos pela CGARP/SOF para cada chave.

É importante ressaltar que, como essas projeções não foram efetivamente utilizadas para a elaboração do PLOA e das Avaliações Bimestrais, elas não foram devidamente analisadas pela equipe da CGARP/SOF. Assim, é possível que alguns modelos tivessem sido alterados, e algumas atipicidades lançadas, caso essas projeções fizessem parte das publicações e fossem encontrados números destoantes.

Os valores efetivamente arrecadados no exercício, por sua vez, foram obtidos por meio do “Extrator de Dados da Receita”. Ressalta-se que os valores utilizados para a presente pesquisa são aqueles encontrados no Arrecadado SIOP (e não no Arrecadado SIAFI). Fizemos essa opção porque o Arrecadado SIOP utiliza as mesmas chaves usadas para a projeção das receitas e, além do mais, considera as atipicidades de arrecadação que foram lançadas no sistema para algumas receitas específicas.

A escolha pelo Arrecadado SIOP, no entanto, tem pelo menos um inconveniente: o atual módulo de Receitas do SIOP não guarda o histórico das arrecadações. Assim, caso tenha havido alteração na Regra de Composição de Fonte (RCF) de alguma receita ao longo de 2019, e até

posteriormente, o valor encontrado no Arrecadado SIOP pode ser diferente daquele que foi efetivamente arrecadado. Esse é um dos casos em que o sistema atual “altera o passado”.

A SOF está ciente desse problema e já está trabalhando em um novo sistema, que resolverá essa e outras questões que podem impactar no trabalho diário e, também, nas análises que podem porventura ser realizadas posteriormente, inclusive pelos órgãos de controle. No entanto, é pouco provável que tenha havido alterações em uma quantidade de chaves a ponto de impactar significativamente os resultados encontrados.

Ressaltamos, ainda, que, conforme destacado na Introdução deste trabalho, cerca de 35% das Bases Externas incluídas pelos órgãos não são aceitas (ver Tabela 6 do Apêndice), por serem consideradas inconsistentes. Essas solicitações não foram consideradas na presente análise, pois não impactaram as previsões que foram efetivamente publicadas para fins de compor o PLOA e as Avaliações Bimestrais. No entanto, é razoável supor que é necessário realizar melhorias no processo, de modo que as informações prestadas pelos órgãos se tornem mais consistentes.

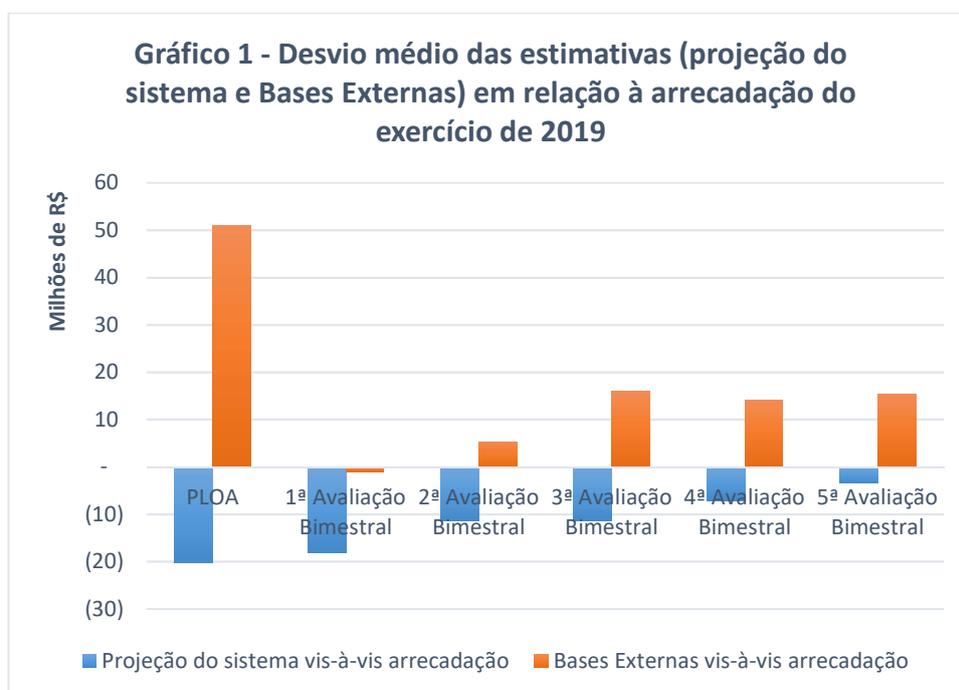
Além disso, foram excluídas da análise as Operações Intraorçamentárias, bem como aquelas receitas de Operações de Crédito, Amortização de Empréstimos e Outras Receitas de Capital, pois, em geral, são receitas de valor elevado e que não derivam do setorial. As receitas de contribuições para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público – CPSS também foram apartadas, pois, embora sejam incluídas via Base Externa, seus cálculos são feitos pela própria equipe da CGARP.

Por fim, a análise não observou as estimativas de receitas de Loterias, para as quais são incluídas Bases Externas apenas com o objetivo de possibilitar que, no momento da internalização dos dados fornecidos pela RFB, seja possível a distribuição entre as diversas loterias existentes – sendo, portanto, um mero ajuste de limitações do SIOP.

#### 4. Análise da efetividade das Bases Externas

O Gráfico 1 (originado da Tabela 1 do Apêndice) compara a média da diferença entre as estimativas dos setoriais (inseridas por meio de Base Externa) e do sistema vis-à-vis a arrecadação, nos cenários de previsão utilizados para o PLOA e para as Avaliações Bimestrais, todos no exercício de 2019. As estimativas observadas referem-se a cada chave de projeção do SIOP (Natureza de Receita – Subnatureza – Unidade Recolhedora).

**Gráfico 1** - Desvio médio das estimativas (projeção do sistema e Bases Externas) em relação à arrecadação do exercício de 2019



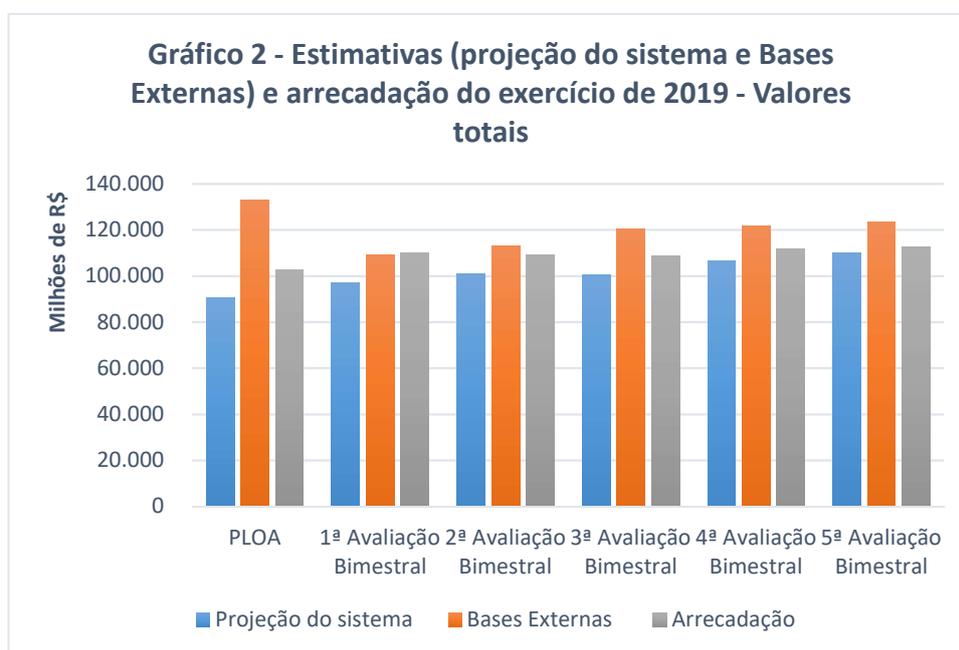
Fonte: Dados extraídos do SIOP em maio de 2020. Elaboração própria.

Esse primeiro gráfico permite concluir que as Bases Externas se mostraram menos efetivas que as projeções do sistema, nos diferentes momentos analisados, à exceção das duas primeiras Avaliações Bimestrais.

Além disso, os resultados encontrados demonstram que as unidades recolhedoras tendem a inserir estimativas otimistas, enquanto os modelos de projeção escolhidos pela SOF mostram-se mais conservadores (tendo, por isso, um desvio negativo).

Essa tendência também pode ser observada no Gráfico 2 (ver Tabela 2 do Apêndice), a seguir, que mostra os valores totais das projeções do sistema, das Bases Externas e da arrecadação, para as receitas que tiveram Bases Externas incorporadas ao longo do exercício de 2019:

**Gráfico 2** - Estimativas (projeção do sistema e Bases Externas) e arrecadação do exercício de 2019 - Valores totais



Fonte: Dados extraídos do SIOP em maio de 2020. Elaboração própria.

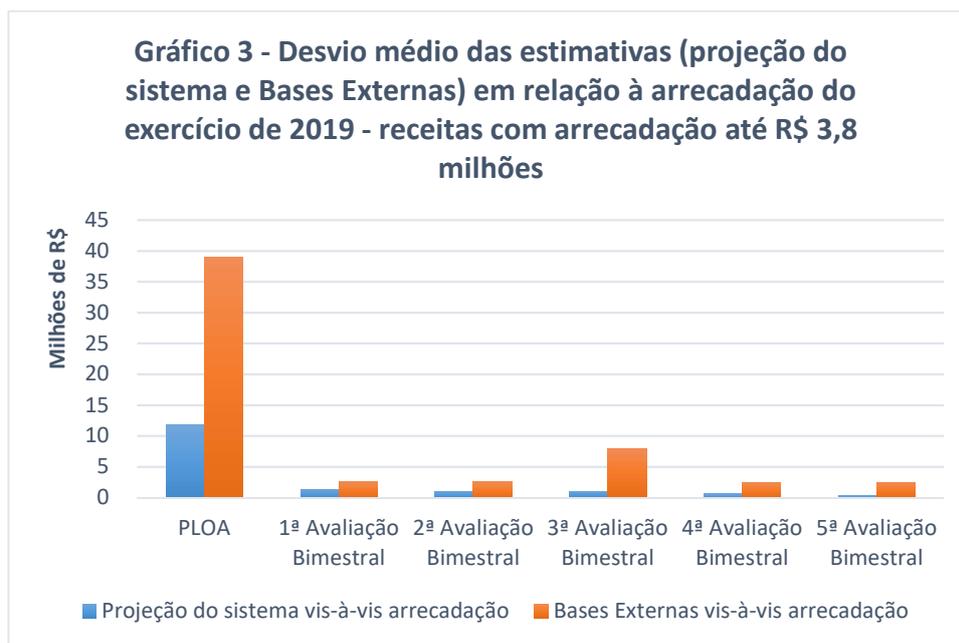
O gráfico permite concluir que, em valores totais, as Bases Externas superam o montante efetivamente arrecadado no exercício, enquanto os modelos utilizados pela SOF levam a estimativas mais conservadoras e, em quase todos os cenários, mais próximas da arrecadação.

Ressaltamos que, possivelmente, um dos motivos de os setoriais acertarem mais na 1ª e 2ª Avaliações, e menos nas demais, decorre do fato de que eles muitas vezes não reavaliam as Bases Externas que foram inseridas no começo do exercício. Assim, no decorrer da execução orçamentária, permanecem “travados” valores estimados no início do ano, sem qualquer tipo de revisão e adequação com a arrecadação efetiva observada. De outro lado, no caso da projeção do sistema, como o SIOP forçosamente projeta com base no histórico de arrecadação do ano, o

“delta” de projeção fica mínimo ao se aproximar do final do exercício, provocando uma convergência natural da projeção para o valor efetivamente arrecadado.

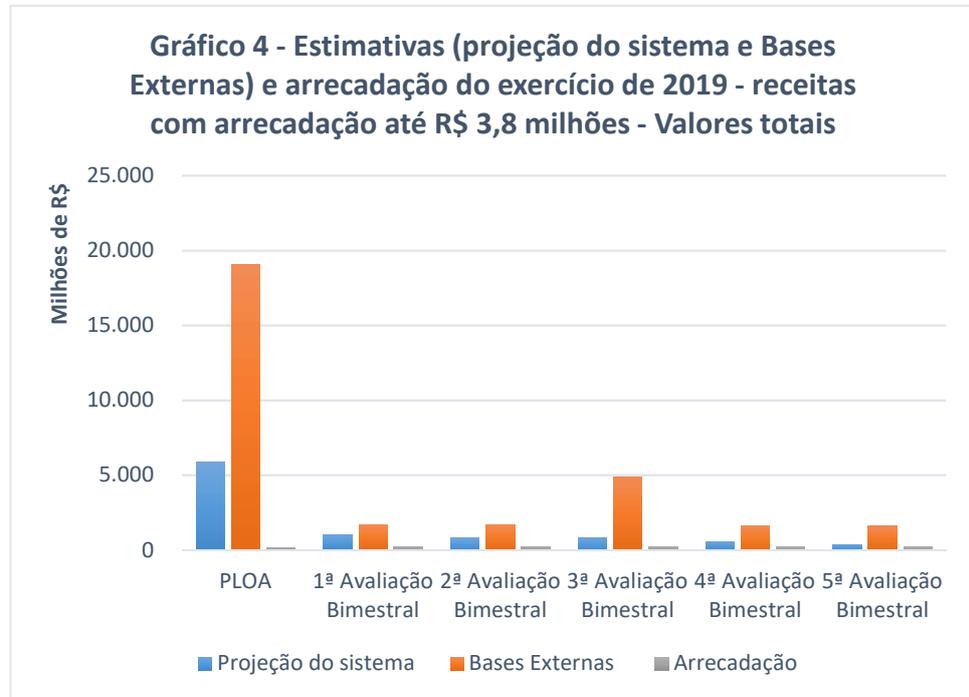
As mesmas análises foram feitas em uma subamostra, que selecionou as receitas com arrecadação inferior a R\$ 3,8 milhões (percentil 80). Excluindo-se, portanto, os *outliers*, as Bases Externas erram ainda mais, quando comparadas às projeções do sistema, como é possível observar nos Gráficos 3 e 4 (ver Tabelas 3 e 4 do Apêndice). Para essa amostra, o sistema foi mais efetivo que as Bases Externas em todos os momentos de estimação da receita (PLOA e cinco Avaliações Bimestrais).

**Gráfico 3** - Desvio médio das estimativas (projeção do sistema e Bases Externas) em relação à arrecadação do exercício de 2019 - receitas com arrecadação até R\$ 3,8 milhões



Fonte: Dados extraídos do SIOP em maio de 2020. Elaboração própria.

**Gráfico 4** - Estimativas (projeção do sistema e Bases Externas) e arrecadação do exercício de 2019 - receitas com arrecadação até R\$ 3,8 milhões - Valores totais

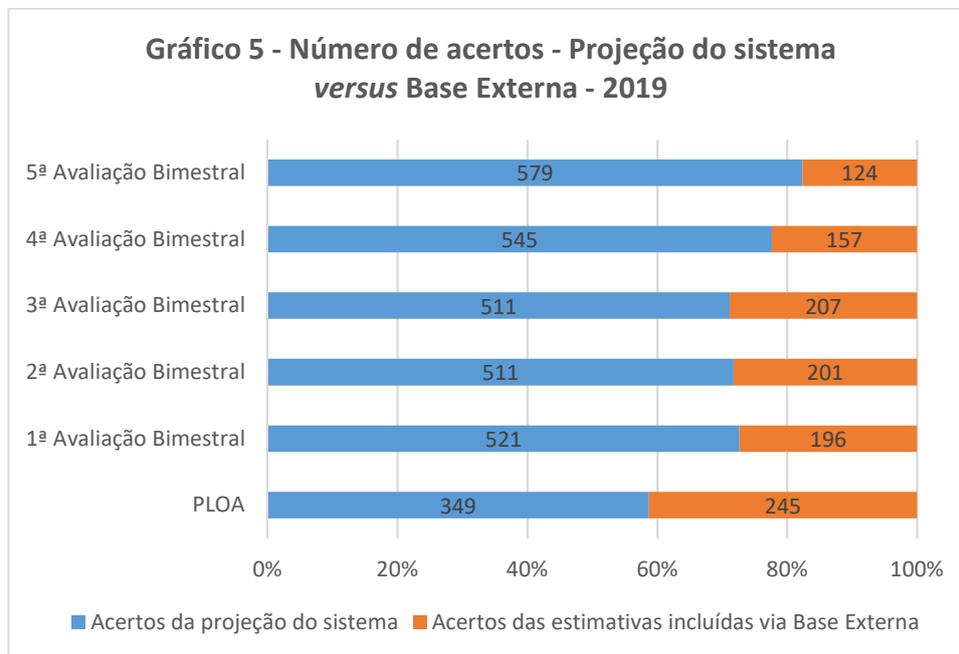


Fonte: Dados extraídos do SIOP em maio de 2020. Elaboração própria.

A partir dos dados obtidos, também foi calculada a quantidade de acertos das Bases Externas – ou seja, quantas vezes as estimativas dos órgãos se aproximaram mais do que foi efetivamente arrecadado, quando comparado com as projeções do sistema.

Para essa análise, exibida no Gráfico 5 (ver Tabela 5 do Apêndice), observou-se o número de acertos, sem considerar o tamanho do desvio, nem o montante da arrecadação de cada receita.

**Gráfico 5 - Número de acertos - Projeção do sistema *versus* Base Externa - 2019**



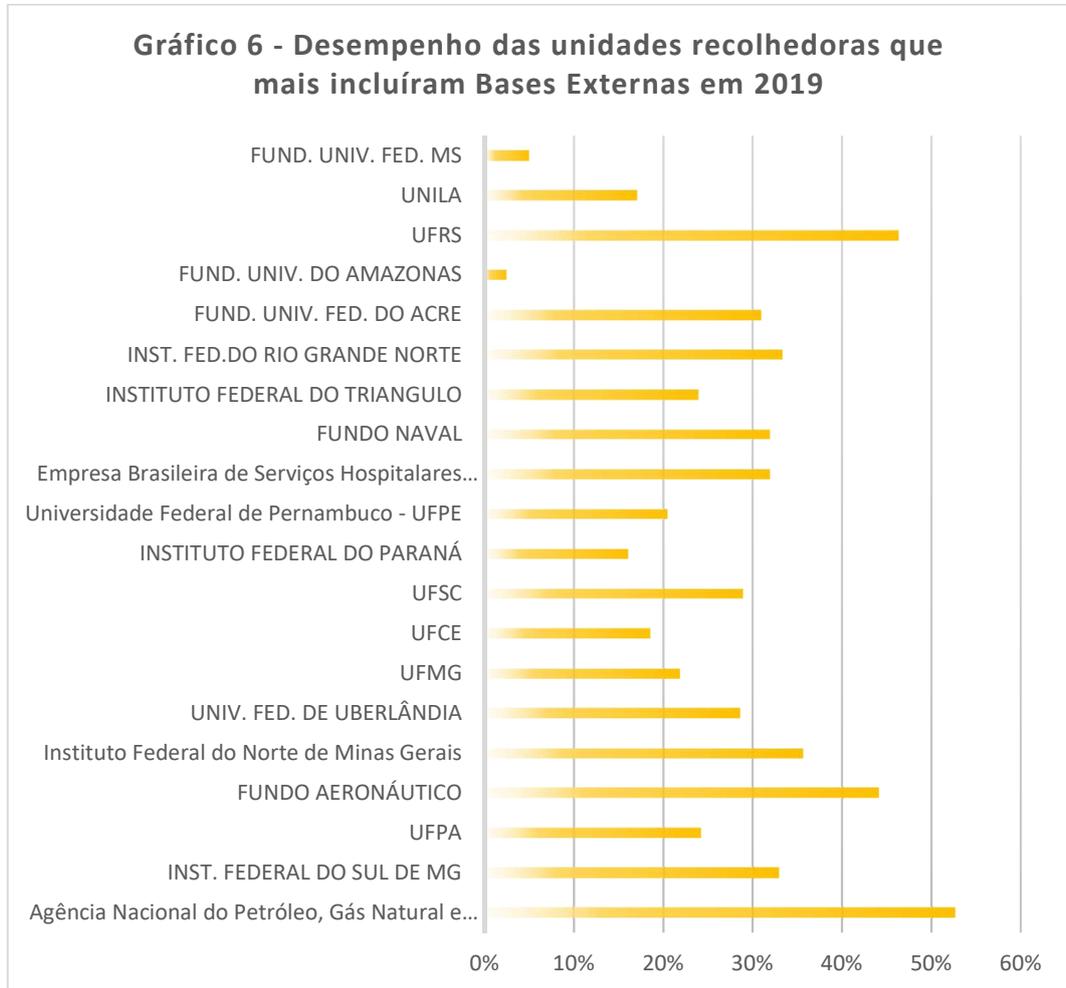
Fonte: Dados extraídos do SIOP em maio de 2020. Elaboração própria.

Assim, verifica-se que a quantidade de acertos da projeção do sistema foi muito superior, no exercício de 2019, ao número de acertos das Bases Externas – e essa diferença foi crescendo à medida em que o exercício foi avançando. Dessa forma, se nas estimativas para o PLOA, as Bases Externas superaram os modelos de projeção da SOF em apenas 42% dos casos, na 5ª Avaliação Bimestral, a taxa de acerto das Bases Externas caiu para 18%.

Adicionalmente aos dados mais gerais, é possível observar as taxas de sucesso de cada unidade recolhadora. Das 254 unidades recolhadoras que tiveram previsões publicadas no exercício de 2019, 78 (setenta e oito) não foram bem-sucedidas em nenhuma estimativa inserida via Base Externa.

Entre as 20 (vinte) unidades recolhadoras com maior quantidade de estimativas incluídas, a ANP foi a única que teve percentual de acerto maior que 50% em suas previsões:

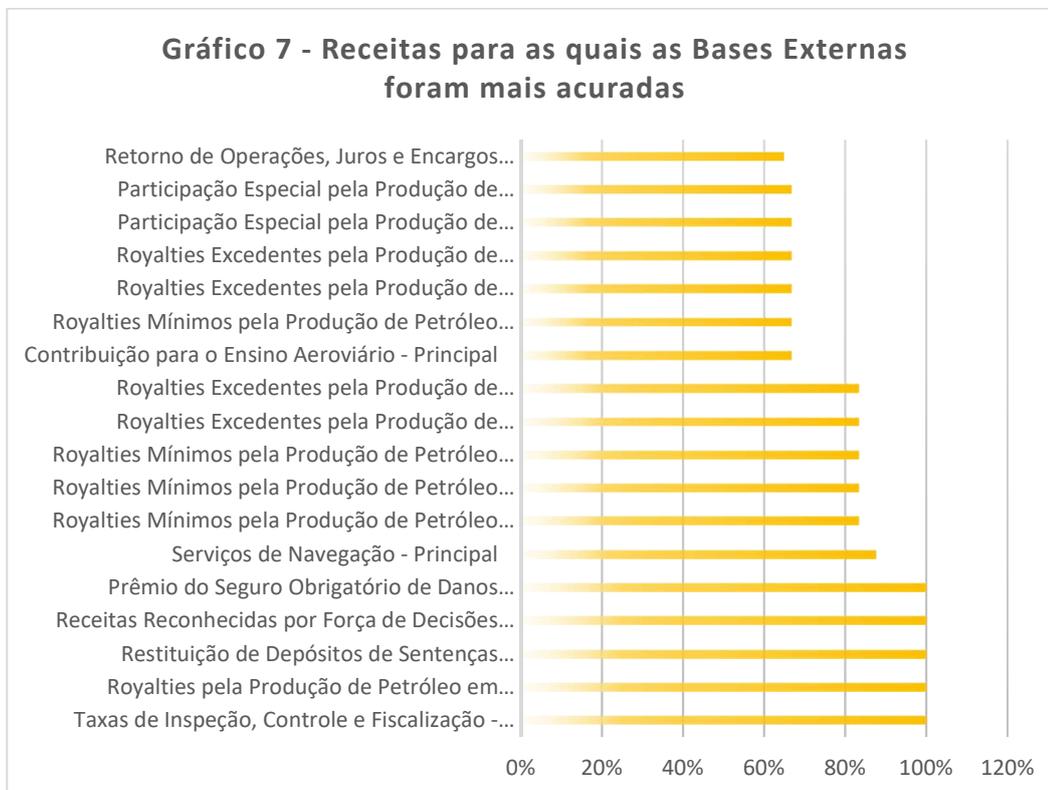
**Gráfico 6 - Desempenho das unidades recolhedoras que mais incluíram Bases Externas em 2019**



Fonte: Dados extraídos do SIOP em maio de 2020. Elaboração própria.

Quanto à classificação por Natureza de Receita, as Bases Externas foram mais efetivas, com mais de 60% de acerto, para algumas receitas relacionadas a royalties e participação especial pela produção de petróleo (que são estimadas pela Agência Nacional de Petróleo), e também para as receitas de: Taxas de Inspeção, Controle e Fiscalização (Multas e Juros); Receitas Reconhecidas por Força de Decisões Judiciais e de Tribunais Administrativos; Prêmio do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Via Terrestre – DPVAT; Serviços de Navegação; Contribuição para o Ensino Aeroviário; e Restituições de Depósitos de Sentenças. O desempenho dessas receitas está demonstrado no gráfico a seguir:

**Gráfico 7 - Receitas para as quais as Bases Externas foram mais acuradas em 2019**



Fonte: Dados extraídos do SIOP em maio de 2020. Elaboração própria.

### Conclusão

Considerando a importância da acurácia da estimativa da receita orçamentária para uma gestão fiscal responsável, a pesquisa realizada buscou responder, a partir da análise dos dados do exercício de 2019, extraídos do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento, se há ganho no uso das estimativas de receita orçamentária sugeridas pelos órgãos setoriais e unidades orçamentárias por meio de Base Externa.

O estudo concluiu que, na média, embora os setoriais presumivelmente disponham de informações mais precisas que o órgão central para algumas receitas, as estimativas incluídas por eles possuem menor acurácia que aquelas projeções geradas pelo sistema – que são baseadas no histórico de arrecadação (sendo aplicados, via de regra, parâmetros como PIB, inflação e, eventualmente, alterações na legislação).

A análise explicitou que o sistema foi mais acurado que as Bases Externas em todos os momentos do processo de estimação da receita orçamentária – à exceção das duas primeiras Avaliações Bimestrais. Esse resultado foi ainda mais evidente quando se analisou uma subamostra, excluindo-se os *outliers* (receitas com arrecadação acima de R\$ 3,8 milhões), para a qual as projeções do sistema foram mais próximas do efetivamente arrecadado em todos os momentos analisados (PLOA e cinco Avaliações Bimestrais).

Constatou-se, também, que as estimativas dos setoriais tendem a ser mais otimistas que aquelas do sistema – e, além do mais, superiores à arrecadação. É possível inferir desse resultado que possivelmente os setoriais têm incentivos para superestimar as receitas – para barganhar dotação orçamentária, por exemplo. No entanto, é razoável supor que a Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que estabeleceu limites individualizados para as despesas primárias (teto de gastos), pode ter reduzido esse incentivo, sobretudo no que se refere aos órgãos dos poderes Legislativo e Judiciário.

É importante ressaltar, ainda, que a taxa de acerto das Bases Externas é distribuída de forma desigual: ao longo do exercício estudado, algumas unidades recolhedoras foram bem-sucedidas, enquanto 31% delas não acertaram nenhuma previsão.

No entanto, ainda que as estimativas dos setoriais errem mais, em média, que as projeções do sistema, acredita-se que o uso das Bases Externas seja importante para colaborar na previsão de algumas receitas sobre as quais o órgão central não dispõe de informações. Assim, a pesquisa não foi realizada no sentido de desencorajar o uso das Bases Externas, e sim de apontar a necessidade de se aperfeiçoar esse processo, seja por meio da instrução dos setoriais, seja por melhorias no sistema.

Por fim, destacamos que as áreas de tecnologia e de acompanhamento da receita pública da SOF estão atuando em conjunto na construção de um novo módulo de Receitas dentro do SIOP. Espera-se, com esse novo sistema, solucionar muitos dos problemas enfrentados ao lidar com as estimativas de receitas, alguns deles descritos brevemente nesse artigo, como a impossibilidade de reproduzir/repetir estimativas realizadas em cenários passados, bem a presença de erros em relatórios de cenários antigos devido a mudanças cadastrais posteriores.

O novo módulo também deverá incluir ferramentas para analisar e testar os modelos de projeção utilizados, permitindo comparar a acurácia dos modelos e das Bases Externas – de modo que a análise que foi aqui realizada, de maneira introdutória, passará a ser efetuada, de maneira rápida e automatizada, pelo próprio sistema.

### Referências bibliográficas

AZEVEDO, R. R. de. **Imprecisão na Estimativa Orçamentária dos Municípios Brasileiros**. Dissertação de Mestrado. Orientador: Aquino, A. C. B. de. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, 2014.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 9 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento – MTO 2020**. Disponível em: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2020>>. Acesso em: 9 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Orçamento Federal. **Portaria SEAGE nº 15.073, de 26 de dezembro de 2019**. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-15.073-de-26-de-dezembro-de-2019-235562265>>. Acesso em: 9 abr. 2020.

CONTI, J. M. Planejamento e responsabilidade fiscal. In: SCAFF, F. F. (org.). **Lei de Responsabilidade Fiscal: 10 anos de vigência: questões atuais**. Florianópolis: Conceito, 2010.

FORTIS, M. F. de A.; GASPARINI, C. E. **Plurianualidade orçamentária no Brasil: diagnóstico, rumos e desafios**. Brasília: Enap, 2017.

MARTINS, M. G. Renúncia de receita como gasto tributário e a Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico**. Belo Horizonte, ano 2, n. 2, 2013.

PAULO, L. F. A. Por que o Sistema de Planejamento e Orçamento é formado por normas de direito fundamental. In: GIMENE, M.; COUTO, L. F. (orgs.). **Planejamento e Orçamento Público no Brasil**. Brasília: Enap, 2017.

REZENDE, F. O processo orçamentário e a armadilha fiscal do baixo crescimento: caminhos para a reforma orçamentária. In: REZENDE, F.; CUNHA, A. (orgs.). **A reforma esquecida II: obstáculos e caminhos para a reforma do processo orçamentário**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014.

VENTURA, O. O Jogo do Orçamento. In: GIMENE, M.; COUTO, L. F. (orgs.). **Planejamento e Orçamento Público no Brasil**. Brasília: Enap, 2017.

## APÊNDICE

**Tabela 1** - Desvio médio das estimativas (projeção do sistema e Bases Externas) em relação à arrecadação no exercício de 2019

Cenário	Projeção do sistema vis-à-vis arrecadação		Bases Externas vis-à-vis arrecadação	
PLOA	-R\$	20.295.020,80	R\$	50.966.358,83
1ª Avaliação Bimestral	-R\$	18.065.244,43	-R\$	959.756,14
2ª Avaliação Bimestral	-R\$	11.362.011,71	R\$	5.279.257,94
3ª Avaliação Bimestral	-R\$	11.407.259,34	R\$	15.975.050,28
4ª Avaliação Bimestral	-R\$	7.097.411,73	R\$	14.115.687,63
5ª Avaliação Bimestral	-R\$	3.344.106,48	R\$	15.317.682,73

Fonte: Dados extraídos do SIOP em maio de 2020. Elaboração própria.

**Tabela 2** - Estimativas (projeção do sistema e Bases Externas) e arrecadação no exercício de 2019 - Valores totais

Cenário	Projeção do sistema		Bases Externas		Arrecadação
PLOA	R\$	90.748.094.064,00	R\$	133.077.353.562,00	R\$ 102.803.336.418,60
1ª Avaliação Bimestral	R\$	97.034.995.699,00	R\$	109.299.630.807,00	R\$ 109.987.775.957,05
2ª Avaliação Bimestral	R\$	101.103.271.375,00	R\$	112.951.855.367,00	R\$ 109.193.023.710,46
3ª Avaliação Bimestral	R\$	100.747.799.415,00	R\$	120.408.297.718,00	R\$ 108.938.211.618,74
4ª Avaliação Bimestral	R\$	106.699.807.913,00	R\$	121.591.403.663,00	R\$ 111.682.190.947,10
5ª Avaliação Bimestral	R\$	110.120.613.716,00	R\$	123.239.851.536,00	R\$ 112.471.520.574,69

Fonte: Dados extraídos do SIOP em maio de 2020. Elaboração própria.

**Tabela 3** - Desvio médio das estimativas (projeção do sistema e Bases Externas) em relação à arrecadação no exercício de 2019 - receitas com arrecadação até R\$ 3.758.022

Cenário	Projeção do sistema vis-à-vis arrecadação		Bases Externas vis-à-vis arrecadação	
PLOA	R\$	11.718.292,10	R\$	39.026.968,56
1ª Avaliação Bimestral	R\$	1.403.994,10	R\$	2.511.076,16
2ª Avaliação Bimestral	R\$	1.014.992,00	R\$	2.549.530,81
3ª Avaliação Bimestral	R\$	994.870,36	R\$	7.975.524,55
4ª Avaliação Bimestral	R\$	596.238,69	R\$	2.489.673,76
5ª Avaliação Bimestral	R\$	325.240,43	R\$	2.436.875,42

Fonte: Dados extraídos do SIOP em maio de 2020. Elaboração própria.

**Tabela 4** - Estimativas (projeção do sistema e Bases Externas) e arrecadação no exercício de 2019 - receitas com arrecadação até R\$ 3.758.022 - Valores totais

Cenários	Projeção do sistema		Bases Externas		Arrecadação
PLOA	R\$	5.857.458.054,00	R\$	19.074.857.459,00	R\$ 185.804.675,91
1ª Avaliação Bimestral	R\$	1.060.443.916,00	R\$	1.710.301.086,00	R\$ 236.299.380,27
2ª Avaliação Bimestral	R\$	802.162.356,00	R\$	1.695.263.944,00	R\$ 211.437.013,41
3ª Avaliação Bimestral	R\$	807.120.978,00	R\$	4.911.745.638,00	R\$ 222.137.204,75
4ª Avaliação Bimestral	R\$	552.561.900,00	R\$	1.645.073.936,00	R\$ 208.532.176,94
5ª Avaliação Bimestral	R\$	396.500.090,00	R\$	1.608.578.569,00	R\$ 209.812.080,71

Fonte: Dados extraídos do SIOP em maio de 2020. Elaboração própria.

**Tabela 5** - Número absoluto de acertos - Projeção do sistema *versus* Base Externa - 2019

<b>Cenários</b>	<b>Acertos da projeção do sistema</b>	<b>Acertos das estimativas incluídas via Base Externa</b>
PLOA	349	245
1ª Avaliação Bimestral	521	196
2ª Avaliação Bimestral	511	201
3ª Avaliação Bimestral	511	207
4ª Avaliação Bimestral	545	157
5ª Avaliação Bimestral	579	124

Fonte: Dados extraídos do SIOP em maio de 2020. Elaboração própria.

**Tabela 6** - Bases Externas incorporadas e recusadas por cenário - 2019

<b>Cenário</b>	<b>Bases Externas incorporadas</b>	<b>Bases Externas recusadas</b>
PLOA (última captação)	182	25
1ª Avaliação Bimestral	53	55
2ª Avaliação Bimestral	118	80
3ª Avaliação Bimestral	47	27
4ª Avaliação Bimestral	59	54
5ª Avaliação Bimestral	63	41

Fonte: Elaboração própria.