



Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira

Estudo Técnico nº 34/2020

Créditos adicionais e produtos de ações finalísticas: uma relação necessária

Economia
Paulo Roberto Simão Bijos – Consultor

Brasília, Dezembro de 2020.



1 INTRODUÇÃO

Este estudo foi motivado pela observação de que créditos adicionais **suplementares** à lei orçamentária anual (LOA) da União têm sido abertos, reiteradamente¹, com desconsideração quanto à **dimensão física** do orçamento público.

Sem a pretensão de apresentar um inventário exaustivo² dessa fragilidade processual, o presente estudo tem como objetivo maior elucidar a importância de se preservar a **visão finalística do gasto público** não apenas nos momentos de elaboração e aprovação da LOA, como também durante sua retificação por meio de créditos adicionais.

Do ponto de vista teórico, este estudo é subsidiado pelos preceitos da abordagem conhecida como **orçamentação por desempenho**. Em função disso, apresenta-se, inicialmente, uma breve contextualização sobre a referida abordagem e sua materialização no âmbito do processo orçamentário federal. Em seguida, discorre-se sobre os créditos suplementares desprovidos de informações de desempenho, com atenção a distorções provocadas pela situação observada. Complementarmente, são propostas recomendações endereçadas ao aprimoramento da governança do processo de abertura de créditos adicionais **a partir de 2021**, seguidas de considerações finais concernentes à orçamentação por desempenho.

2 ORÇAMENTAÇÃO POR DESEMPENHO: CONCEITOS BÁSICOS E ADOÇÃO NO ÂMBITO FEDERAL

A orçamentação por desempenho (OD), conhecida em língua inglesa como *performance budgeting*, é uma abordagem orçamentária que busca conferir enfoque finalístico ao gasto público, de modo a demonstrar, por exemplo, como a alocação de recursos pode ser traduzida na forma de bens ou serviços entregues à sociedade e em que medida essas entregas contribuem para a melhoria de indicadores socioeconômicos.

Trata-se de abordagem amplamente utilizada por países-membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), segundo a qual a OD pode ser definida como:

o **uso sistemático de informações de desempenho** para orientar as decisões orçamentárias, seja como subsídio direto para decisões de alocação orçamentária ou como informações contextuais para nortear o planejamento orçamentário, e para infundir maior transparência e *accountability* em todo o processo orçamentário, fornecendo informações aos legisladores e ao público sobre os propósitos dos gastos e os resultados alcançados (OCDE, 2019, p. 9, tradução e grifo nossos).

No Brasil, os esforços de implementação da OD remontam à década de 60, visto que a Lei nº 4.320, de 1964, passou a exigir a evidenciação do **programa de trabalho** governamental nos orçamentos de todos os entes da Federação, em termos de realização de obras e prestação de serviços (art. 2º, *caput*, e art. 75, III). Desde então, a dimensão de desempenho mais diretamente associada ao orçamento

¹ Cabe esclarecer que essa observação, assim como grande parte do conteúdo deste estudo, são extraídos de Bijos (2020a).

² Não foi realizado um levantamento completo do universo de créditos suplementares abertos em anos recentes.



público, por previsão normativa, tem sido a da **eficácia**³, que diz respeito, justamente, a entregas traduzidas na forma de bens e serviços públicos.

No plano prático, essa dimensão não financeira do gasto público passou a integrar o orçamento da União a partir de 1987 (CORE, 2001). Nessa esteira, o modelo em vigor prevê que as ações finalísticas da LOA (mais precisamente seus **subtítulos**) sejam diretamente associadas a **produtos**, quantificados na forma de **metas físicas**. Esses elementos de programação são definidos pela LDO da União para 2020 (Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019) do seguinte modo:

Art. 4º Para efeito desta Lei, entende-se por:

[...]

I - **subtítulo** - o menor nível da **categoria de programação**, sendo utilizado, especialmente, para especificar a localização física da ação;

[...]

VIII - **produto** - o bem ou o serviço que resulta da ação orçamentária;

IX - **unidade de medida** - a unidade utilizada para quantificar e expressar as características do produto;

X - **meta física** - a quantidade estimada para o produto no exercício financeiro;

§ 1º As **categorias de programação** de que trata esta Lei serão identificadas no Projeto de Lei Orçamentária de 2020, na respectiva Lei e nos créditos adicionais, por programas, projetos, atividades ou operações especiais e respectivos subtítulos, **com indicação, quando for o caso, do produto, da unidade de medida e da meta física** (BRASIL, 2019, grifo nosso).

A expressão “quando for o caso”, a que se refere o art. 4º, § 1º, da LDO 2020, decorre do fato de que nem todas as ações do orçamento são dotadas de produto, haja vista que apenas as ações finalísticas⁴ são diretamente associáveis a bens ou serviços. Tome-se como exemplo a ação **20RQ** – Produção, Aquisição e Distribuição de Livros e Materiais Didáticos e Pedagógicos para Educação Básica, cujo **produto** é representado na forma de “**material distribuído**”, medido em unidades. Na LOA de 2020, essa ação contou com dotação inicial⁵ de **R\$ 2,4 bilhões**, no subtítulo nacional, associado à meta física de **231.300.000** materiais distribuídos.

Importa realçar que essa dimensão física do orçamento público cresceu significativamente em importância desde a promulgação da Emenda Constitucional nº 100, de 2019, que acresceu o § 10 ao art. 165 da Constituição com vistas a instituir o regime de impositividade para todas as despesas discricionárias finalísticas da LOA, nos seguintes termos:

³ O plano plurianual (PPA) também agrega ao processo de planejamento e orçamento federal a dimensão da **efetividade**, em especial por meio de indicadores de resultados dos programas, muito embora não haja, nesse caso (ao menos desde o PPA 2012-2015), associação direta entre recursos e resultados.

⁴ Consoante disposto no art. 4º, XI e XII, da LDO 2020, ações classificadas como “projetos” ou “atividades” são instrumentos de programação que, com regra geral, resultam em produtos que contribuem: (i) de forma continuada, para a manutenção da ação de governo (atividades); ou (ii) de forma limitada no tempo, para sua expansão ou aperfeiçoamento (projetos).

⁵ Também são considerados nesse cálculo, apenas gerencialmente, os valores alocados no órgão 93000, que reuniu programações condicionadas à aprovação legislativa prevista no art. 167, III, da Constituição (“regra de ouro”). Nesse órgão, haviam sido previstos R\$ 45,2 milhões para a ação 20RQ, associados à meta física de 4,5 milhões de materiais distribuídos.



10. A administração tem o **dever de executar** as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a **efetiva entrega de bens e serviços** à sociedade (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Assim redigido, o texto constitucional afastou por completo, ao menos em tese, qualquer interpretação que pudesse resultar no entendimento de que produtos e metas físicas de ações finalísticas são informações ornamentais ao processo orçamentário. Disso resulta a importância de se examinar, com atenção redobrada, como as informações relativas à dimensão física do orçamento têm sido consideradas durante a abertura de créditos adicionais à LOA, tal como analisado no tópico a seguir.

3 CRÉDITOS SUPLEMENTARES DESPROVIDOS DE PRODUTOS

Se, na LOA inicial, as ações finalísticas fazem conexão entre dotações e metas físicas, então, por decorrência lógica, acréscimos ou reduções de dotações promovidos por créditos adicionais deveriam implicar, em contrapartida, a alteração no valor das metas físicas associáveis a esses créditos, para mais ou para menos. Uma mesma racionalidade, afinal, deveria permear todo o ciclo orçamentário, de tal sorte que o critério subjacente à elaboração do orçamento seja preservado durante a sua retificação. Do contrário, perde-se a coerência lógica entre o nível de recursos alocados nas ações finalísticas e a quantificação dos produtos delas decorrentes, em termos de metas físicas.

Essa consistência metodológica tem sido objeto de atenção das LDOs federais. No dispositivo supracitado (art. 4º, § 1º, da LDO 2020), por exemplo, é expressamente previsto que as categorias de programação devem ser identificadas **nos créditos adicionais**, quando for o caso, com a indicação do produto, da unidade de medida e da meta física. Também merece registro o seguinte conteúdo do art. 16 da LDO 2020, *in verbis*:

Art. 16. Além de observar as demais diretrizes estabelecidas nesta Lei, **a alocação dos recursos** na Lei Orçamentária de 2020 e **nos créditos adicionais**, e a sua execução, deverão:

[...]

II - **propiciar o controle** dos valores transferidos conforme o disposto no Capítulo V e **dos custos das ações**; e

III - **considerar**, quando for o caso, **informações sobre a execução física das ações orçamentárias**, e os resultados de avaliações e monitoramento de políticas públicas e programas de governo.

Parágrafo único. O controle de custos de que trata o inciso II do caput será orientado para o estabelecimento da **relação entre a despesa pública e o resultado obtido**, de forma a priorizar a análise da eficiência na alocação dos recursos, e permitir o acompanhamento das gestões orçamentária, financeira e patrimonial (BRASIL, 2019, grifo nosso).

A despeito dessas previsões legais, uma análise empírica não exaustiva sobre o tema sugere haver um problema estrutural em relação os créditos adicionais **suplementares**, que têm reforçado dotações orçamentárias sem incluir informações quanto ao produto de ações finalísticas. Isso significa que acréscimos e cancelamentos de dotações, nesses casos, não têm apresentado o correspondente reflexo sobre as metas físicas respectivas. Esse problema pode ser constatado desde a apresentação de projetos de lei pelo Poder Executivo, cabendo citar, a título exemplificativo, os Projetos de Lei nº 2/2014, 9/2015, 13/2016, 10/2017, 13/2018,



14/2019, 3/2020, 22/2020 e 24/2020, todos destinados à abertura de créditos suplementares. Conquanto esses casos digam respeito apenas a créditos suplementares, ressalta-se que o mesmo raciocínio é extensível aos créditos especiais⁶, sempre que neles houver ação orçamentária finalística associável a produto e meta física.

4 DISTORÇÕES PROVOCADAS PELA SITUAÇÃO OBSERVADA

A ausência de informações não financeiras em créditos suplementares fragiliza a qualidade da orçamentação por desempenho da União. Além de se perder a noção da utilidade marginal do gasto público, em termos de entregas esperadas, também se compromete a consistência das informações orçamentárias agregadas, com prejuízo à interpretação de indicadores de eficiência e eficácia das ações da LOA. É o que ocorre, por sinal, em relação aos indicadores que integram a Tabela 1 adiante, que são automaticamente calculados pelo Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP).

Tabela 1 - Indicadores de desempenho apurados pelo SIOP

Dimensão	Nome do Indicador	Fórmula	Utilidade
Eficiência	Eficiência em relação à meta na LOA (EFLOA)	$(\text{Valor da Dotação Atual} / \text{Meta Física na LOA}) / (\text{Valor Liquidado} / \text{Meta Física Realizada})$	Permite verificar se a meta física prevista na LOA foi alcançada com os recursos da dotação atual (LOA + Créditos)
	Eficiência em relação à meta após a reprogramação (EFREP)	$(\text{Reprogramado Financeiro} / \text{Meta Física Reprogramada}) / (\text{Valor Liquidado} / \text{Meta Física Realizada})$	Permite verificar se a meta física reprogramada foi alcançada com os recursos da reprogramação financeira
Eficácia	Eficácia em relação à meta da LOA (ECLOA)	$\text{Meta Física Realizada} / \text{Meta Física na LOA}$	Permite verificar se a meta prevista na LOA foi alcançada
	Eficácia em relação à meta reprogramada (ECREP)	$(\text{Meta Física Realizada} / \text{Meta Física Reprogramada})$	Permite verificar se a meta física reprogramada foi alcançada com os recursos da reprogramação financeira

Fonte: Bijos (2020a, p. 125).

Para elucidar como a ausência de informação não financeira nos créditos suplementares pode distorcer desses indicadores, convém trazer à baila o que ocorreu em 2019 em relação à ação retrocitada 20RQ – Produção, Aquisição e Distribuição de Livros e Materiais Didáticos e Pedagógicos para Educação Básica. Para essa ação, o SIOP informou o valor de 117,78% para o indicador de Eficácia em relação à meta da LOA (ECLOA) em 2019.

Ocorre que, no exercício de 2019, foram abertos créditos adicionais em favor da ação 20RQ no valor total de R\$ 266,3 milhões, sem que houvesse, em contrapartida, aumento no valor da sua meta física. Conseqüentemente, a dotação da ação 20RQ foi elevada de R\$ 1,9 bilhão para R\$ 2,2 bilhões na LOA 2019, enquanto

⁶ Por parcimônia e razoabilidade, considera-se, por ora, que créditos extraordinários, em razão de sua urgência, poderiam sujeitar-se a tratamento informacional menos rigoroso.



sua meta física permaneceu inalterada, no valor de 184.985.771 unidades de material escolar distribuído. Havendo ampliação de dotação sem o correspondente acréscimo de meta física, os indicadores de eficiência e eficácia gerados pelo SIOF podem restar distorcidos. Afinal, com mais dotação que o inicialmente programado, pode-se entregar mais metas físicas, o que poderia colocar em xeque o ECLOA de 117,78% verificado em 2019 para a ação 20RQ.

5 RECOMENDAÇÕES

Constatou-se que a ausência de informações não financeiras em créditos suplementares ao orçamento da União tem se repetido a despeito de haver previsões legais em sentido contrário, constantes em lei de diretrizes orçamentárias. De todo modo, é razoável considerar que uma normatização mais específica possa reduzir as chances de reincidência da situação observada, razão pela qual se propõe que a **LDO 2021** seja acompanhada de dispositivos⁷ que prevejam:

- (i) que as exposições de motivos dos projetos de lei concernentes a créditos suplementares e especiais sejam acompanhadas, quando for o caso, de justificativas quanto aos efeitos de cada inclusão, acréscimo ou cancelamento de dotações sobre as metas físicas dos subtítulos afetados; e
- (ii) que as justificativas a que se refere o item anterior indiquem, sempre que possível, os efeitos esperados das alterações das metas físicas sobre a efetividade das políticas ou programas públicos aos quais se vinculam.

Em acréscimo, com vistas à reversão do deficit informacional em análise a partir de 2021, as inovações normativas cogitadas poderiam ser reforçadas pelos seguintes aperfeiçoamentos gerenciais afetos ao processo de abertura de créditos adicionais:

- (iii) No âmbito do Poder Executivo: (a) inserção de informações relativas a produtos e metas físicas das ações finalísticas desde o momento da elaboração de projetos de lei de créditos adicionais, no SIOF; e (b) previsão de rotinas de checagem que garantam a presença dessas informações no momento de encaminhamento dos projetos de lei de crédito adicional ao Poder Legislativo; e
- (iv) No âmbito do Congresso Nacional: previsão de rotinas internas de verificação da presença de informações relativas a produtos e metas físicas de ações finalísticas constantes de projetos de lei de créditos adicionais, sob pena de sua devolução ao Poder Executivo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este abreviado estudo buscou demonstrar o valor das informações não financeiras de ações orçamentárias finalísticas, destacando a importância de que tais informações se façam presentes, também, em créditos adicionais à LOA, sob pena de se comprometer a qualidade da estrutura de orçamentação por desempenho concebida para a União.

A reiterada ausência dessas informações em créditos suplementares sugere que, apesar das reformas orientadas à orçamentação por desempenho, iniciadas na

⁷ Esses dispositivos poderiam ser incluídos no âmbito do art. 45 do PLDO 2021, que trata justamente dos projetos de lei relativos a créditos suplementares e especiais.



década de 60, a dimensão física do orçamento público ainda não recebeu a devida atenção no processo orçamentário federal, ainda excessivamente focado na dimensão financeira do gasto público.

Isso não significa, entretanto, que os esforços de institucionalização da orçamentação por desempenho, no nível federal, devam ser julgados como inefetivos. Não se deve perder de vista, afinal, que não apenas no Brasil, mas na maior parte do mundo, a jornada⁸ de implementação da OD demanda **esforços continuados**, com perspectiva de **longo prazo** (OCDE, 2019). É com essa ótica que o presente estudo buscou contribuir com mais um passo em direção ao fortalecimento da **cultura de orçamentação por desempenho** no país, em particular no nível federal, tendo em mira, inicialmente, o ciclo orçamentário de 2021.

⁸ Associável, com ressalvas, à jornada de Sísifo (BIJOS, 2020b).



REFERÊNCIAS

BIJOS, P.R.S.B. **Orçamentação por desempenho no Congresso Nacional: incentivos institucionais e comportamento legislativo**. 2020. Dissertação (Mestrado em Poder Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 2020a.

BIJOS, P.R.S.B. Orçamentação por desempenho e a jornada de Sísifo. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Brasília, v. 10, n. 2, p. 108-128, 2020b.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13898.htm. Acesso em: 22 mar. 2020.

CORE, F.G. **Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento**. Brasília, DF: ENAP, 2001. 43. p. (Texto para discussão, n. 44).

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **OECD good practices for performance budgeting**. Paris: OECD Publishing, 2019.

SIOP. **Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento**. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2020. Disponível em: <https://www.siop.planejamento.gov.br/>.