

ESTIMATIVA DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS

UM NOVO MODELO DE ANÁLISE DA EXECUÇÃO
ORÇAMENTÁRIA APLICADO ÀS CONTAS NACIONAIS

Monografia ao XI Prêmio Tesouro Nacional – 2006

Tema 3 – Tributação, Orçamentos e Sistemas de Informação

sobre a Administração Financeira Pública

Outubro de 2006

RESUMO

Esta monografia desenvolve um novo modelo metodológico para estimar a contribuição dos investimentos públicos para a formação bruta de capital fixo (FBCF), um dos agregados das Contas Nacionais de maior importância para as análises econômicas. A decisão de propor um novo modelo se baseia na constatação de que os valores de investimento realizado que constam dos balanços oficiais usados pelo IBGE apresentam um viés de superestimativa, decorrente de um procedimento que a STN adota no fechamento da execução orçamentária de cada ano: a liquidação automática, por parte do SIAFI, de todas os empenhos de despesa que, até aquele momento, não tenham sido liquidados ou cancelados.

A magnitude desse procedimento, aqui denominado “liquidação forçada”, e que gera os chamados “restos a pagar não processados”, tem se ampliado desde 1999 devido às restrições fiscais enfrentadas pelo governo federal, que o levam a adiar para o final do ano o empenho de parte dos investimentos. Como não há tempo hábil para executar a maioria desses investimentos no próprio ano, os mesmos são liquidados automaticamente no SIAFI, mas sua execução efetiva só ocorre em anos seguintes, isso quando não são cancelados.

Nesse contexto, a mensuração dos investimentos pelos valores liquidados (=empenhados) tende a gerar superestimativas e conclusões equivocadas sobre a real evolução da FBCF das administrações públicas. Para mensurar essa superestimativa, construímos um modelo plurianual, que estima o valor de investimento efetivamente executado em cada ano, expurgando a “liquidação forçada” embutida nos balanços de cada ano e os cancelamentos de restos a pagar, mas incluindo a liquidação de RP's não processados de exercícios anteriores.

Aplicando essa metodologia à execução orçamentária da União, constatamos – após minucioso trabalho de coleta e comparação de dados – que, embora os relatórios oficiais da STN registrem um total de investimento de R\$ 102,7 bilhões entre 1995 e 2005, o valor efetivamente realizado no período foi R\$ 87,7 bilhões – uma diferença de R\$ 15 bilhões. A diferença entre os valores contábeis e os valores reais chega a ultrapassar os 40% em anos mais recentes.

Numa fase seguinte, quando nos restringimos à análise dos investimentos diretamente executados pela União, exatamente como na abordagem do IBGE, verificamos que pelo menos R\$ 6,6 bilhões da superestimativa inicialmente detectada se transmitiu para as Contas Nacionais por influência desse problema contábil na esfera federal. Comprovamos também que a série de investimentos pela ótica financeira acompanha de perto a série de investimentos efetivamente realizados, tanto em frequência anual quanto trimestral, o que reforça a convicção de que a nossa metodologia é robusta.

Acreditamos que o modelo aqui proposto oferece uma boa ferramenta para o IBGE usar neste momento em que as séries anuais estão passando por um processo de revisão e também pode servir de referência para o aprimoramento do sistema de informações da STN.

SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS, 5

LISTA DE GRÁFICOS E FIGURAS, 6

INTRODUÇÃO, 7

I – A ORIGEM DAS DISTORÇÕES: O AJUSTE FISCAL, A EXECUÇÃO
ORÇAMENTÁRIA E A CONTABILIZAÇÃO DOS INVESTIMENTOS, 9

II – OUTRAS EVIDÊNCIAS DA DISTORÇÃO CONTÁBIL-FINANCEIRA, 16

III – MODELO DE ESTIMATIVA DOS INVESTIMENTOS, 19

IV – AS CONTAS NACIONAIS E OS INVESTIMENTOS, 34

V – TESTE DO MODELO APLICADO ÀS CONTAS NACIONAIS, 37

CONCLUSÃO, 47

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS, 49

ANEXOS, 51

LISTA DE TABELAS

- Tabela 1 – Índice de Execução dos Investimentos no ano de competência, 11
- Tabela 2 – Execução Orçamentária dos Investimentos, 14
- Tabela 3 – Comparação: Orçamento do Ano versus Restos a Pagar, 20
- Tabela 4 – Comparação de estimativas: expurgo da liquidação forçada, 24
- Tabela 5 – Estimativa do Investimento Efetivo da União, 29
- Tabela 6 – Comparação de Metodologias de Estimação (1995-2005), 31
- Tabela 7 – Composição da Formação Bruta de Capital Fixo da Administração Pública, 39
- Tabela 8 – Teste metodológico para despesas de capital da União, 42
- Tabela 9 – Teste metodológico para estimativas com Estados e Municípios, 43
- Tabela 10 – Estimativas de FBCF na administração pública federal, 45

LISTA DE GRÁFICOS E FIGURAS

Gráfico 1 – Evolução contábil-financeira dos Investimentos, 17

Figura 1 – Execução Orçamentária dos Investimentos da União, 21

Gráfico 2 – Evolução dos Investimentos da União, 32

Gráfico 3 – Volatilidade trimestral dos investimentos da União, 33

INTRODUÇÃO

Esta monografia tem por objetivo a proposição e a aplicação de uma nova metodologia para estimar os investimentos da administração pública frente a problemas contábeis que se agravaram com as restrições fiscais que atingem o setor público. Conforme será demonstrado ao longo do trabalho, a superestimativa da formação bruta de capital fixo (FBCF) na esfera federal, absorvida pelas Contas Nacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), supera os R\$ 6,6 bilhões entre 1995 e 2005.

Essa superestimativa decorre, originalmente, de um procedimento contábil adotado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que faz com que o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) promova automaticamente, na virada de cada ano, a liquidação de todas os empenhos de despesa que, até aquele momento, não tenham sido liquidados ou cancelados. A magnitude desse procedimento, aqui denominado “liquidação forçada”, e que gera os chamados “restos a pagar não processados”, tem se ampliado nos últimos anos devido à necessidade de ajuste fiscal e, conseqüentemente, ao aumento da distância que separa a execução do orçamento pela ótica da competência da execução pela ótica de caixa ou financeira.

As distorções decorrentes desse problema e de outros a ele relacionados, e que apresentaremos ao longo do trabalho, atingem principalmente a mensuração dos investimentos, já que, tanto pela natureza da despesa, de maior tempo de concretização, quanto pela sua tendência a se tornar a principal variável de ajuste fiscal, esses gastos de capital muitas vezes são empenhados em um ano, mas só

efetivamente se realizam e são pagos no ano seguinte ou, inclusive, posteriormente; isso quando não são cancelados.

A contaminação das Contas Nacionais está ocorrendo precisamente porque a metodologia internacional usada pelo IBGE prevê a estimação da FBCF das administrações públicas pelo conceito de liquidação. Ocorre que, pelo procedimento da STN já mencionado, os valores liquidados que constam nos relatórios de execução orçamentária e nos balanços anuais de governo não são o das despesas efetivamente já realizadas, como prevê o conceito tradicional de liquidação. Trata-se de uma liquidação meramente contábil. Algumas despesas contabilizadas como liquidadas nunca se concretizam ou só se efetivam em anos posteriores ao seu lançamento contábil. Quando falamos em efetivação do investimento, não estamos falando do seu pagamento, mas da confirmação de realização do serviço ou obra.

Conseqüentemente, cria-se uma fonte de distorção na estimativa da FBCF que não se refere apenas ao fluxo temporal e ao processo de imputação da despesa a um ano ou outro, o que já seria suficientemente sério para a qualidade das análises macroeconômicas. Existe, mesmo no longo prazo, uma considerável discrepância entre o contábil e o real, como será mostrado.

É justamente sobre esses problemas que nos debruçaremos nessa monografia, tentando formular um modelo de mensuração dos investimentos governamentais pelo conceito econômico, o qual será aplicado para reestimar parte das Contas Nacionais e para analisar a evolução da FBCF da administração pública no período recente.

I – A ORIGEM DAS DISTORÇÕES: O AJUSTE FISCAL, A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E A CONTABILIZAÇÃO DOS INVESTIMENTOS

A Lei 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece as regras que permeiam o processo orçamentário brasileiro. No que se refere ao foco desta monografia, ela distingue dois conceitos fundamentais utilizados na execução orçamentária, o empenho e a liquidação. O empenho corresponde à emissão de uma nota pela qual o ordenador da despesa se compromete a realizá-la; no caso dos investimentos, aqui tratados inicialmente como as despesas reunidas no Grupo Natureza de Despesa (GND) de número 4, do Orçamento Fiscal e da Seguridade, é o sinal para que se proceda ao processo de licitação tendo em vista a contratação de um serviço ou a aquisição de um bem ou equipamento ou, eventualmente, a assinatura de um convênio com outro ente para que ele mesmo realize tal despesa.

A liquidação, por outro lado, é definida claramente no artigo 63 da referida lei e corresponde ao estágio da execução orçamentária em que o governo verifica “o direito adquirido pelo credor” tendo por base “os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço”. No caso de obras de grande porte e longo tempo de execução, essa liquidação pode se dar por trechos, conforme previsto em contrato. Ou seja, é perfeitamente possível cotejar um grande investimento por partes, identificando precisamente quanto foi realizado em cada ano. Com a liquidação de uma despesa, a autoridade pública reconhece a sua obrigação em relação ao pagamento.

Feitas essas observações iniciais, redundantes para quem conhece o processo orçamentário, mas essenciais para quem não está totalmente familiarizado com as terminologias, é possível constatar que o ciclo da execução orçamentária de

um investimento pode ser bastante longo. Entre o empenho inicial de uma obra e sua efetiva conclusão, a começar pelo primeiro trecho, podem transcorrer meses ou até anos. Nosso problema surge, precisamente, quando o empenho se dá em um ano e a efetiva realização ocorre em outro. Essa situação, intrínseca à natureza dos investimentos, tem se tornado cada vez mais comum com as restrições fiscais enfrentadas pela administração pública, especialmente na esfera federal.

Para se adequar às metas de superávit primário e as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), referentes à programação orçamentária e financeira, os Ministérios da Fazenda e do Planejamento impõem limites aos empenhos e pagamentos de despesas discricionárias no início de cada ano, e os investimentos, por sua natureza, são a despesa mais facilmente contingenciável. Na medida em que as receitas superam as estimativas iniciais e as projeções de arrecadação são atualizadas, então se criam condições para uma relativa flexibilização das despesas, mas isso só costuma ocorrer no segundo semestre, o que afeta o ritmo de execução dos investimentos, que necessita de maior tempo.

Na atual conjuntura, é possível verificar que cada vez menos investimentos empenhados em um ano são efetivamente realizados naquele ano. Entre 1995 e 2005, estimamos – por uma metodologia que será detalhada nos capítulos seguintes – que apenas 58% dos investimentos empenhados e – contabilmente – liquidados pela União em cada ano foram efetivamente realizados no respectivo ano. Pela Tabela 1, vemos que esse índice cai a partir de 1999, quando se inicia o programa de ajuste fiscal, que implicou cortes nos investimentos para que o governo se ajustasse às metas de superávit primário. Chama a atenção também o fato de que esse índice é mais baixo nos penúltimos anos de mandato presidencial (2001 e 2005), o que tem uma repercussão importante para nossa análise.

Tabela 1			
Índice de Execução dos Investimentos no ano de competência			
			R\$ mil
Ano	Liquidado (A)	Executado (B)	B/A
1995	4.746.097	3.478.303	0,73
1996	5.727.051	4.304.842	0,75
1997	7.537.834	5.984.186	0,79
1998	8.284.570	7.289.079	0,88
1999	6.955.350	4.307.177	0,62
2000	10.099.094	5.503.215	0,54
2001	14.580.419	6.361.284	0,44
2002	10.126.831	5.907.191	0,58
2003	6.452.131	4.682.592	0,73
2004	10.865.980	5.543.493	0,51
2005	17.322.105	6.541.997	0,38
1995-2005	102.697.462	59.903.358	0,58
Fonte: Siafi			
Notas: o valor de executado corresponde à liquidação efetiva; ou seja, a liquidação contábil menos os "restos a pagar não processados" do exercício, liquidados no sub-elemento 98 do			

Condicionados pelas restrições fiscais e pelo calendário eleitoral, os investimentos tem sido programados de modo a se concentrar nos dois últimos anos de governo. Mas, como o último ano de governo é mais “curto”, já que a própria lei eleitoral impõe restrições para os gastos no segundo semestre¹, cria-se um incentivo para que o governo tente antecipar para o penúltimo ano de mandato o processo de execução de alguns investimentos.

Geralmente isso ocorre com o mero empenho dos recursos destinados aos investimentos no último mês do ano. Essa antecipação é ainda mais importante para o governo quando ele prevê que a lei orçamentária será aprovada e sancionada com atraso, por motivos de natureza política. Isso precisamente foi o que ocorreu com o Orçamento da União de 2006, só aprovado no final de abril e sancionado em maio.

¹ O artigo 73, inciso VI, da Lei 9.504/97 diz que é proibido, nos três meses que antecedem ao pleito, “realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública”.

Antes da sanção da lei orçamentária, o governo federal não tem autorização para iniciar novos investimentos. Em compensação, nada lhe impede de dar prosseguimento ou início aos investimentos empenhados no ano anterior. Foi por isso que, no final de 2005, o presidente da República editou uma série de medidas provisórias de créditos extraordinários ou suplementares ao Orçamento de 2005, que, de certa forma, anteciparam investimentos previstos na proposta orçamentária de 2006. Além disso, são também no final do ano que se concentram muitos empenhos referentes às emendas parlamentares, fruto de pressões políticas.

Já prevendo tais pressões, o decreto 93.872, de 23 de dezembro de 1986, que regulamentou a ação da Secretaria do Tesouro Nacional, quando da unificação dos seus recursos de caixa, estabeleceu em seu artigo 35 que, ao final de cada ano, os órgãos da administração anulem os empenhos que não tenham sido liquidados até aquele momento, salvo algumas exceções previamente definidas pelo próprio decreto, tais como a existência ainda de prazo contratual para o cumprimento da obrigação assumida pelo credor.

Na prática, contudo, os cancelamentos raramente ocorrem e, em vez da anulação dos empenhos, a STN procede à automática liquidação de toda a despesa que não estava liquidada até então. Como o serviço ainda não foi concluído, a despesa é liquidada em uma rubrica específica do SIAFI, criada especialmente para isso e identificada como sub-item 98, chamado “restos a pagar”. Esse procedimento é conhecido entre os técnicos como “liquidação automática” ou “forçada” e tem profundas conseqüências para o trabalho de estimação da FBCF da administração pública, já que os documentos oficiais do governo não diferenciam, no final do ano, os valores liquidados automaticamente dos valores efetivamente liquidados, de acordo com requisitos do artigo 63 da lei 4.320.

Não pretendemos discutir aqui a legalidade de tal procedimento, que também é passível de questionamentos embora seja adotado desde a criação do SIAFI. Alguns governos estaduais, como os de São Paulo e Minas Gerais, para citar apenas dois importantes Estados, também estão aplicando o mesmo procedimento, que desvirtua o conceito de liquidação associado à efetiva execução de uma despesa e prejudica a análise das contas públicas.

O mais grave disso é que, embora existente há muitos anos, esse problema era menosprezado ou desconhecido por vários órgãos de pesquisa do próprio governo. Muitos pesquisadores tomam o valor das despesas liquidadas sem saber que, na realidade, elas não foram realmente liquidadas na totalidade, mas apenas empenhadas. Em junho passado, o Ministério da Fazenda divulgou um estudo da SPE (2006a) que aponta o crescimento dos investimentos do governo central a partir de dados de empenho (=liquidados). Por essa ótica, o investimento do governo central teria atingido 0,88% do PIB em 2005 e, somado ao das estatais, 2,33% do PIB, superando o mais alto índice até então, registrado em 2001. Como demonstraremos nos próximos capítulos, nem em 2001, nem em 2005 ocorreram efetivamente o maior volume de investimentos.

As críticas ao estudo levaram a Secretaria de Política Econômica a publicar uma nota de esclarecimento (SPE 2006b) em que argumenta que utilizou o critério contábil porque este era o informado no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e no Balanço Geral da União (BGU), mas reconhece que, para estimar a participação do setor público na formação bruta de capital fixo, é necessário usar um critério econômico, baseado na liquidação efetiva dos empenhos do exercício atual e de exercícios anteriores.

O principal problema para a correta mensuração dos investimentos pelo critério econômico é que os balanços oficiais produzidos pelo governo não permitem diferenciar os valores de empenho e de liquidação efetiva ao final do ano. A Tabela 2 mostra como no decorrer do ano as liquidações sempre apresentam substancial defasagem em relação aos empenhos e como, em dezembro, eles são automaticamente igualados pelo SIAFI.

No caso do Orçamento da União de 2005, por exemplo, o governo havia empenhado R\$ 9,5 bilhões entre janeiro e novembro, enquanto as liquidações no período chegaram a R\$ 3,7 bilhões. Em dezembro, essa situação se inverteu: o governo empenhou R\$ 7,7 bilhões em um só mês, e as liquidações somaram R\$ 13,6 bilhões. Um observador desavisado, ao analisar esses números, diria que o nível de execução dos investimentos em dezembro superou em quatro vezes o nível dos 11 meses anteriores. Mas essa conclusão está equivocada, porque desconhece que uma parte desses R\$ 13,6 bilhões foi liquidado automaticamente pelo SIAFI.

Tabela 2
Execução orçamentária dos investimentos

	R\$ mil	
Período	Empenhos	Liquidações*
Jan-Nov 2002	7.464.649	3.055.988
Dez 2002	2.681.358	7.070.843
Jan-Dez 2002	10.146.006	10.126.831
Jan-Nov 2003	3.163.915	1.519.171
Dez 2003	3.292.623	4.932.960
Jan-Dez 2003	6.456.539	6.452.131
Jan-Nov 2004	7.846.799	3.542.573
Dez 2004	3.019.323	7.323.407
Jan-Dez 2004	10.866.122	10.865.980
Jan-Nov 2005	9.562.689	3.749.061
Dez 2005	7.759.513	13.573.044
Jan-Dez 2005	17.322.202	17.322.105

Fonte: SIAFI

(*) Em dezembro, o valor liquidado inclui o procedimento automático realizado pelo SIAFI após o dia 31.

Em documento enviado ao Senado Federal (MPOG 2006) no dia 14 de junho, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão informa que, dos R\$ 13,6 bilhões mencionados, R\$ 11,2 bilhões foram liquidados após o dia 31 de dezembro de 2005². Esses valores foram inscritos no estoque dos “restos a pagar não processados”; ou seja, despesas de orçamentos anteriores pendentes não só de pagamento como também de processamento. O termo processamento equivale ao da liquidação efetiva, aquela que ocorre antes do procedimento automático do SIAFI³.

Portanto, os valores de liquidação que constam nos relatórios e balanços oficiais de final de exercício não correspondem ao verdadeiro conceito de liquidação presente na Lei 4.320, que chamamos de “liquidação efetiva”, e utilizado por organismos internacionais para avaliar as contas da administração pública. No caso das contas públicas, são os valores de empenho – e não os de liquidação efetiva – que estão sendo coletados pelo IBGE para a mensuração dos investimentos das administrações públicas. O conceito de “liquidação efetiva” exclui os restos a pagar não processados, porque, como o próprio nome já diz, eles não são processados; ou seja, se referem a investimentos que não receberam ainda o atestado de realização.

² Na realidade, R\$ 10,8 bilhões foram liquidados após o dia 31 de dezembro de 2005; o valor informado de R\$ 11,2 bilhões corresponde ao estoque de restos a pagar não processados, mas R\$ 465 milhões desse total se refere a restos a pagar de exercícios anteriores a 2005.

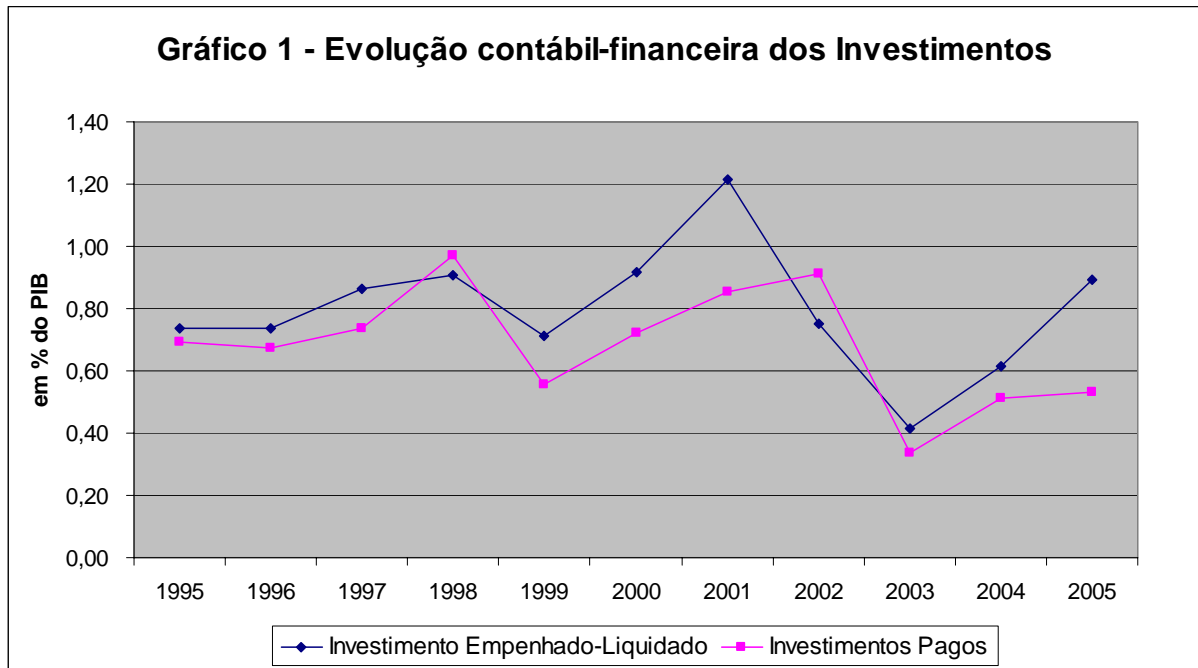
³ Existem dois tipos de restos a pagar: os processados, que correspondem a despesas efetivamente realizadas e, portanto, constituem obrigação jurídica de pagamento reconhecida, e os não processados, que não foram efetivamente liquidados, embora constem como tal no SIAFI.

II – OUTRAS EVIDÊNCIAS DA DISTORÇÃO CONTÁBIL-FINANCEIRA

Uma outra forma evidência de quão inapropriada tornou-se a metodologia de mensurar os investimentos pelos valores empenhados-liquidados que constam nos balanços oficiais é a existência do que chamamos de distorção contábil-financeira. Se os problemas decorrentes dessa metodologia fossem apenas de fluxo; ou seja, se todos os empenhos realizados em um ano t fossem efetivamente realizados até o período $t+1$, então, no longo prazo, por maiores que fossem as limitações do Tesouro para efetuar os pagamentos das despesas já realizadas, o volume de desembolsos financeiros se aproximaria do volume de investimentos realizados.

É verdade que a existência dos restos a pagar relativiza esse problema. Mas é impossível que, permanentemente, o volume de pagamentos esteja abaixo da efetiva realização dos investimentos, porque isso equivaleria ao governo não estar reconhecendo sua obrigação em relação aos restos a pagar e não apenas retardando seu pagamento.

O Gráfico 1 mostra, em proporções do PIB, como evoluem os empenhos de investimentos e os pagamentos dos mesmos, incluindo de restos a pagar, entre 1995 e 2005. Como pode ser visto, a linha relativa aos investimentos empenhados está quase sempre acima da linha financeira, com exceção de 1998 e 2002, últimos anos de mandato presidencial. A diferença contábil-financeira acumulada nos demais anos, entretanto, é muito maior do que essa compensação verificada em dois anos da série. A média de investimentos pela ótica contábil é de 0,80% do PIB, enquanto pela ótica financeira chega a apenas 0,68%. Ou seja, isso indica que nem todos os empenhos estão se transformando em investimento efetivo, pois os restos a pagar não processados são cancelados ou levam anos até serem liquidados.



Outra evidência, que confirma parcialmente nossa hipótese sobre a influência do ajuste fiscal, é de que essa distorção é maior no período posterior à adoção de metas de superávit primário, a partir de 1999, como pode ser notado pela área que separa as duas linhas nesse período. Nessa fase, marcada pelo contingenciamento de despesas discricionárias, torna-se mais fácil cortar ou suspender investimentos do que gastos correntes. Conforme destacam Almeida, Giambiagi e Pessoa (2006), as despesas correntes do governo central apresentaram crescimento nos últimos anos devido aos gastos assistenciais e previdenciários e, nesse contexto, “a elevação do superávit primário se fez em parte através da redução do investimento, o que tende a comprometer a capacidade de crescimento do PIB”.

O aspecto relevante, entretanto, é que a redução dos investimentos pela ótica financeira tenha sido mais acentuada do que a redução pela ótica contábil, relativizando a percepção da queda efetiva desse tipo de despesa. Ou seja, os empenhos criam uma expectativa de investimento, mas essa expectativa não está se concretizando na plenitude.

Essa discrepância contábil-financeira ajudou o governo central a obter, entre 2003 e 2005, superávits primários bem acima dos programados. Nesse período, a meta prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) foi sempre de 2,45% do PIB. Os resultados obtidos, entretanto, foram de 2,49% em 2003, 2,97% em 2004 e 2,88% em 2005, de acordo com os demonstrativos da STN.

Se no período analisado, os pagamentos de investimentos fossem iguais aos valores liquidados (=empenhados), então os resultados primários teriam sido mais baixos – respectivamente de 2,41%, 2,87% e 2,52% do PIB. A possibilidade de superávits acima da meta surge porque a programação orçamentária e financeira do governo federal segue, principalmente, a ótica contábil. São estabelecidos limites de empenho compatíveis com as metas, e os limites de pagamentos geralmente são fixados em níveis inferiores. Além disso, os limites de empenho são geralmente ampliados no final do ano e, para não perder o espaço fiscal aberto, a maioria dos ministérios empenna os recursos orçamentários liberados.

Esse modo de operar só pode se sustentar no médio prazo se uma boa parte desses empenhos – ou dos restos a pagar decorrentes deles – são posteriormente cancelados, como de fato tem ocorrido. Nessas condições, o empenho deixa de representar uma boa medida de realização da despesa.

Concluindo, a discrepância constatada nessa seção reforça as evidências de que o investimento apurado pelo critério contábil não equivale ao efetivamente realizado.

III – MODELO DE ESTIMATIVA DOS INVESTIMENTOS

O descompasso entre o empenho e a liquidação e pagamento dos investimentos, descrito nos capítulos 1 e 2, como um fenômeno cada vez mais acentuado no atual quadro de ajuste fiscal, cria um problema sério para a estimação dos investimentos do governo pelo critério de competência do Orçamento. Embora a Lei 4.320 diga, em seu artigo 35, que “pertencem ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas”, a adoção do critério de empenho – que equivale ao de liquidado no RREO e ao de realizado no BGU – implica ora superestimativas, ora subestimativas das despesas que contribuíram para a FBCF da administração pública em cada ano.

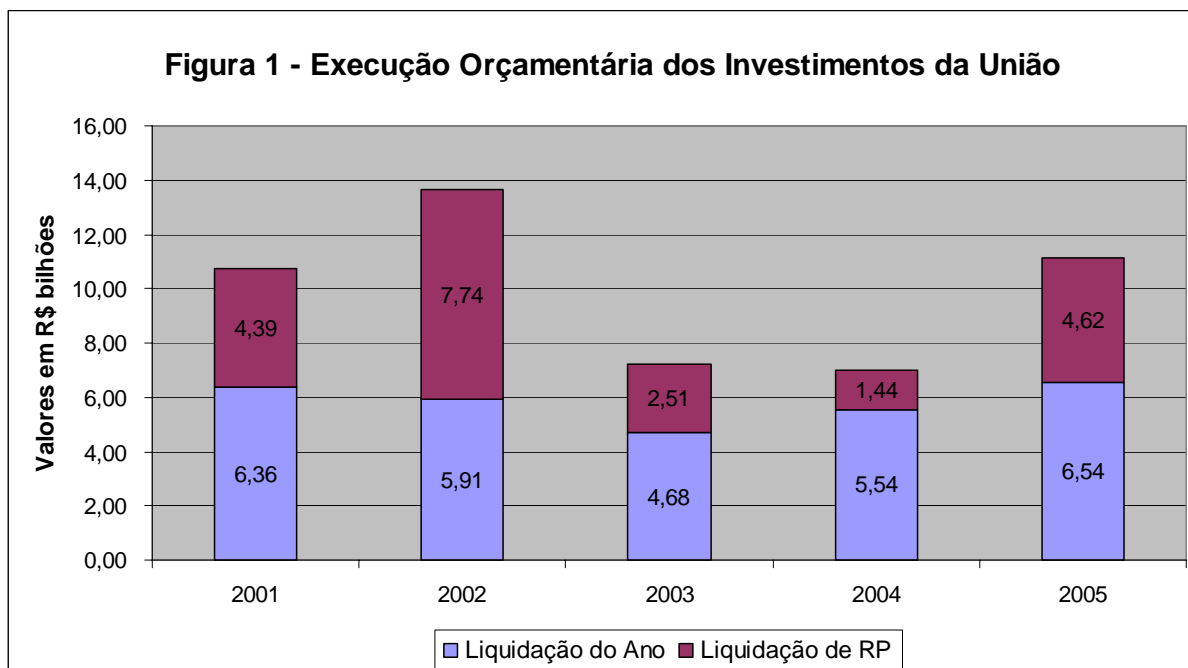
Falamos da possibilidade de subestimativas porque, em alguns anos, o governo pode executar mais despesas de exercícios anteriores (empenhadas em exercícios anteriores, mas concretizada só no ano mencionado) do que transferir “restos a pagar não processados” para o exercício seguinte. Nesse, e somente nesse caso, o valor de empenho (ou liquidado, no sentido amplo) é menor do que o investimento efetivamente realizado pelo conceito econômico. Como será demonstrado mais adiante, situações desse tipo ocorreram em 2002 e 2003. Em todos os demais anos verifica-se uma superestimativa do investimento quando adotado o critério de empenho (= liquidado).

Se, no curto prazo, essas distorções afetam as análises anuais comparativas, no longo prazo elas não desaparecem. Ou seja, a soma das superestimativas não equivale à soma das subestimativas, porque muitos dos investimentos inscritos em “restos a pagar” são cancelados, até mesmo depois de serem registrados como liquidados pelo SIAFI. Entre 1995 e agosto de 2006, por exemplo, os RREO's da

STN mostram que pelo menos R\$ 5,3 bilhões dos R\$ 102,7 bilhões empenhados no período acabaram sendo cancelados. Presumindo-se que os cancelamentos tenham ocorrido porque as despesas não foram realizadas, então há um claro viés de superestimativa na utilização do critério de liquidado (=empenhado).

Por outro lado, a mensuração do investimento puramente pela liquidação do ano, descontando a “liquidação forçada” do SIAFI, conduz a uma subestimativa do ponto de vista econômico. Isso porque desconsidera o importante papel que passa a cumprir a execução dos “restos a pagar não processados”, que constituem hoje quase um orçamento paralelo e concorrente ao do exercício. Nos dois primeiros trimestres de cada ano, como pode ser observado na Tabela 3, a efetiva liquidação dos “restos a pagar não processados” geralmente supera as liquidações de investimentos do próprio exercício orçamentário.

Tabela 3		
Comparação: orçamento do ano versus restos a pagar		
		R\$ mil
Trimestre	Liquidado Ano*	Execução de RP-NP**
2002 1T	100.168	2.809.194
2002 2T	466.894	1.658.292
2002 3T	1.214.660	1.682.539
2002 4T	4.125.469	1.591.318
2003 1T	40.251	1.066.084
2003 2T	287.250	395.354
2003 3T	532.483	257.728
2003 4T	3.822.608	793.058
2004 1T	143.080	446.167
2004 2T	522.052	361.710
2004 3T	1.494.745	235.064
2004 4T	3.383.616	393.623
2005 1T	110.329	1.008.969
2005 2T	642.583	1.049.852
2005 3T	1.478.733	773.582
2005 4T	4.310.352	1.784.000
2006 1T	929	2.109.926
2006 2T	730.756	2.719.542
Fonte: SIAFI		
(*) Liquidação efetiva do GND 4, excluindo no último trimestre a liquidação forçada		
(**) Liquidação de restos a pagar não processados.		



Como pode ser visto na Figura 1, a liquidação de restos a pagar não-processados (que corresponde à execução de investimentos contabilizados em anos anteriores) tem um peso significativo em comparação com a liquidação das despesas do exercício específico; em 2002, por exemplo, chega a representar 57% do total de investimentos realizados no ano; e em 2004, no menor percentual da série de cinco anos, o peso dos restos a pagar foi de 21% do total.

Dessa forma, fica evidenciado que a atual metodologia usada pelo IBGE para apurar as despesas de capital fixo da administração pública, baseada no regime de competência e no princípio da anualidade, se tornou incompatível com a realidade orçamentária brasileira. Mesmo que se corrija o atual procedimento de “liquidação forçada” ou se passe a dar publicidade ao valor da liquidação efetiva, coincidente com o conceito de despesa executada, ainda assim teremos um dilema a resolver se nos mantivermos presos à análise do exercício orçamentário isoladamente: usar os valores de empenho e incorrer em superestimativas, ou usar os valores liquidados e incorrer em subestimativas, pois nesse caso desconsideramos parte dos RP's.

Uma solução definitiva desse problema pode passar por uma reforma da Lei 4.320, substituindo o sistema contábil atual por outro que considere a ótica do patrimônio, ou seja, que reflita os investimentos sob o ponto de vista de seu impacto sobre o ativo da administração pública. Antes que isso ocorra, entretanto, é necessário que se busque, nos marcos do atual sistema contábil dos entes governamentais, a melhor forma de estimar a contribuição dos investimentos públicos para a formação bruta de capital fixo, inclusive para que possamos reestimar os investimentos realizados no passado.

Como bem assinala a Secretaria de Política Econômica (SPE 2006b), a mensuração do investimento do ponto de vista econômico deve ser feita pela identificação ampla das liquidações realizadas em cada ano, mesmo que se refiram a orçamentos de anos anteriores (ou seja, restos a pagar que ainda não foram processados). Em outras palavras, isso significa que precisamos romper com o princípio da anualidade do Orçamento, já que, na prática, a execução dos investimentos transpassa vários Orçamentos anuais ao mesmo tempo, com as despesas do exercício concorrendo com os RP's (restos a pagar).

Neste ano, por exemplo, o governo federal está executando um estoque de R\$ 11,2 bilhões de RP's não processados, dos quais R\$ 465 milhões se referem a despesas contabilizadas entre 2003 e 2004. Ou seja, foram contabilizadas como investimento nesses anos e até hoje ainda não foram liquidados efetivamente.

Em nosso modelo, portanto, o investimento estimado tem três componentes principais: a liquidação do orçamento do ano e a execução de RP's de exercícios anteriores, além dos cancelamentos. Os valores referentes a esses três componentes não estão explicitados nos RREO's e BGU's e só podem ser obtidos por meio de uma soma envolvendo contas específicas do SIAFI.

Para chegarmos ao valor efetivamente liquidado no exercício, que nos relatórios e balanços oficiais está inflado pela “liquidação forçada”, podemos seguir dois caminhos alternativos e equivalentes: ou subtrair o valor dos restos a pagar não processados (RPNP) do total empenhado-liquidado, ou somar os pagamentos referentes ao orçamento do exercício com o dos restos a pagar processados (RPP). Ao final do ano T, temos:

$$Liquidado_T \approx Empenhado_T \equiv Pago_T + RPP_T + RPNP_T \quad (1)$$

Dada a definição de liquidação efetiva, podemos reagrupar os termos de (1) tal que geramos a seguinte identidade contábil:

$$LiqEf_T \approx Empenhado_T - RPNP_T \equiv Pago_T + RPP_T \quad (2)$$

Ocorre que os dados disponíveis de inscrição de RP's, processados ou não processados, identificados nos RREO's, referem-se a posições de estoque, que incluem despesas de exercícios anteriores e não apenas ao ano corrente. Assim, se estimarmos a liquidação efetiva pela soma de pagamentos e restos a pagar processados, vamos chegar a um valor maior do que o real; e se estimarmos pela subtração dos restos a pagar não processados, encontraremos um valor menor do que o real.

Essa situação está ilustrada na Tabela 4. Em 2005, a título de exemplificação, apuramos uma liquidação efetiva de investimentos da União equivalente a R\$ 7,886 bilhões pelo critério 1 e de R\$ 6,097 bilhões pelo critério 2. Ou seja, a identidade contábil expressa em (2) é violada pela existência de um considerável volume de restos a pagar de exercícios anteriores embutido no estoque. Então, o valor efetivo da liquidação que estamos tentando estimar se situa no intervalo entre o limite inferior dado pelo critério 2 e o limite superior do critério 1.

Tabela 4			
Comparação de estimativas: expurgo da liquidação forçada			
			R\$ mil
Ano	Liquidado (=Empenhado)	Critério 1 Pago + RP Proces	Critério 2 Liquidado – RP NP
1995	4.746.097	3.506.418	3.506.418
1996	5.727.051	4.304.842	4.304.842
1997	7.537.834	6.046.529	5.952.092
1998	8.284.570	7.481.267	6.950.376
1999	6.955.350	4.286.871	4.305.834
2000	10.099.094	5.528.091	5.241.465
2001	14.580.419	6.626.796	6.066.617
2002	10.126.831	6.575.728	5.871.106
2003	6.452.131	5.793.663	4.683.608
2004	10.865.980	6.391.416	5.340.664
2005	17.322.105	7.885.599	6.096.852
Fonte: Siafi e RREO			
Nota: os restos a pagar usados nessas estimativas refletem posições de estoque em início de período			

Até 2000, esse intervalo era pouco significativo, mas nos anos recentes se ampliou, porque a cada ano estão se inscrevendo mais restos a pagar do que os pagos no ano anterior, de modo que o estoque cresce, a despeito dos cancelamentos efetuados. A existência de restos a pagar de exercícios anteriores mostra que a execução orçamentária de uma despesa do exercício t se estende não só a $t+1$, como freqüentemente também a $t+2$ ou até mais períodos. Do ponto de vista da política fiscal, isso significa que as decisões correntes de investimento estão tendo um efeito tardio sobre a demanda agregada⁴.

Para lidar com o problema identificado acima e calcular a liquidação efetiva, no período recente temos duas opções: no caso do critério 1, gerar no SIAFI um relatório de restos a pagar processados que os discrimine de acordo com o ano original de empenho, de modo que possamos selecionar apenas os valores processados no respectivo ano em foco; no caso do critério 2, é possível gerar no

⁴ Na esfera federal, os mecanismos de controle de restos a pagar previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal não têm eficácia, na medida em que as disponibilidades de caixa da União são bastante elevadas e, dessa forma, criam um espaço fiscal para a proliferação dos RP's.

SIAFI um relatório de liquidação do sub-item 98, que nos fornece exatamente o valor dos restos a pagar não processados que foram liquidados automaticamente.

Na impossibilidade de gerar tais relatórios no SIAFI, como em períodos passados, anteriores a 2001, vamos usar os demonstrativos de restos a pagar que fazem parte do RREO para depurar a inscrição de RP's. Nesses demonstrativos, ao final de cada ano, encontramos os valores de exercícios anteriores que terminam o ano sendo classificados como "A Pagar" e que, no caso dos RP's Processados, serão automaticamente transferidos para o exercício seguinte, e, no caso dos não processados, dependerão de prorrogação por decreto.

Ou seja, é esse valor transferido ao exercício do ano seguinte que precisamos descontar do valor de estoque para que encontremos o efetivo valor dos restos a pagar processados do ano analisado, T. Representamos os estoques por um somatório de RP's de acordo com o ano original de empenho, entre $t = 0$ (no nosso caso, $t = 1995$) e o ano presente, T, tal que:

$$LiqEf_T \equiv Empenhado_T - \left[\sum_{t=0}^T RPNP_t Inscr - \sum_{t=0}^{T-1} RPNP_t APagar \right]$$

$$Pago_T + \left[\sum_{t=0}^T RPP_t Inscr - \sum_{t=0}^{T-1} RPP_t APagar \right] \equiv LiqEf_T \quad (3)$$

Onde a diferença de somatório $\left[\sum_{t=0}^T RP_t Inscr - \sum_{t=0}^{T-1} RP_t APagar \right]$ é uma Proxy da inscrição que ocorreu pela primeira na passagem do ano T para T+1.

Contudo, é preciso considerar a possibilidade de transformação de restos a pagar não processados em processados durante o ano T, mediante a liquidação desse RP. Essa situação só distorce nossa Proxy e nosso cálculo quando parte dos

RP's não processados são liquidados, mas não são pagos até o final do ano. Nesse caso, esses restos a pagar permanecerão no RREO de final de ano com a identificação de não processados a pagar, embora sejam reinscritos no ano seguinte como RP's processados e não mais como não processados. Assim, os valores "A Pagar" que constam do REEO não podem mais ser considerados, separadamente, como Proxy dos restos a pagar processados e não-processados de exercícios anteriores.

Vejamos um exemplo prático: digamos que os restos a pagar não processados acumulados entre $t=0$ e $t=T-1$ e que permanecem pendentes de pagamento até o início do ano T somem 100. Suponhamos, então, que, durante o ano T , sejam cancelados 10 do estoque de 100, e outros 40 sejam executados e pagos, sobrando 50. Se esses 50 não foram liquidados, eles permanecerão no estoque de restos a pagar não processados e podem ser subtraídos do estoque medido no início de $T+1$ para sabermos quanto desse estoque se refere apenas a empenhos realizados em T . Mas se parte desses 50 de RP "A Pagar" (digamos 10) já tiverem sido liquidados, eles serão transferidos do estoque de não processados para o de processados. Assim, se descontarmos todos os 50 (em vez de 40 apenas) do novo estoque de restos a pagar não processados, estaremos encontrando um valor de RP empenhado em T menor do que o valor real. Esse erro terá como efeito final uma superestimação da "liquidação efetiva", já que esta é calculada pela subtração desse valor de restos a pagar não processados (menor do que o real) do total de empenhos realizados em T .

Ou seja, inevitavelmente as estimativas do período passado estarão sujeitas a esse erro de mensuração decorrente da Proxy que usamos. No período recente, entretanto, onde estão concentradas as maiores distorções, teremos condições de

depurar os dados no SIAFI, não dependendo apenas do RREO. Assim, poderemos identificar precisamente o ano a que se refere cada parcela do estoque de restos a pagar. Além da informação do sub-item 98, de restos a pagar não processados, o SIAFI também tem uma conta de restos a pagar não processados de exercícios anteriores, que pode ser usada para descontar do estoque.

Por fim, a estimação da liquidação efetiva pelo método acima descrito não encerra nossa depuração dos dados. É preciso considerar ainda os cancelamentos de restos a pagar processados – investimentos que teoricamente já foram executados e só dependiam de pagamento, mas que, posteriormente, constatou-se não terem sido efetivamente realizados. Se o investimento não se realizou, então precisamos descontar o valor cancelado. Não precisamos fazer isso para os RP's não processados, porque os mesmos já foram integralmente descontados e só estão entrando no cálculo no momento de sua liquidação.

Como os RP's Processados têm carência de cinco anos, é preciso que identifiquemos no SIAFI e discriminemos os cancelamentos de acordo com o ano original de empenho daquele investimento que gerou um resto a pagar, de modo a sabermos precisamente de qual ano descontar o valor indevidamente contabilizado como realizado. Com esse procedimento, nossas estimativas serão alteradas a cada ano, com base nos novos cancelamentos que surgirão, sempre no horizonte de cinco anos passados. Então, a equação (3) precisa ser modificada de modo a incorporar os cancelamentos na estimação, tal que:

$$LiqEf_T \equiv Pago_T + \left[\sum_{t=0}^T RPP_t Inscr - \sum_{t=0}^{T-1} RPP_t APagar \right] - RPP_T Cancel \quad (4)$$

O modelo se completa com a inclusão da execução plurianual dos restos a pagar. Ou seja, até agora, estamos buscando estimar a “liquidação efetiva”; ou seja,

os investimentos do orçamento do exercício que efetivamente foram realizados no ano em questão. Mas é preciso que adicionemos a esses investimentos aqueles que se referem a registros contábeis de exercícios anteriores, mas só se concretizaram no ano T. Tratam-se, como já dissemos, dos RP's Não Processados que são liquidados e/ou pagos no ano T. Com esse último acréscimo, nosso modelo assume a seguinte representação:

$$InvEf_T \equiv Pg_T + \left[\sum_0^T RPP_t Ins - \sum_0^{T-1} RPP_t APagar \right] - RPP_T Cancel + RPNP Execut_T \quad (5)$$

No período atual, posterior a 2001, a execução de restos a pagar não processados pode ser obtida mais precisamente por meio de contas do SIAFI que nos informam a liquidação de restos a pagar. Ou seja, conseguimos com isso obter a soma de todas as liquidações realizadas em cada ano, sejam elas de investimentos previstos no orçamento corrente, sejam de investimentos contabilizados em anos anteriores como restos a pagar não processados.

No período anterior a 2001, contudo, não conseguimos obter no SIAFI gerencial nem os valores liquidados de RP's nem os cancelamentos de RP's processados. Essa limitação existe por questões operacionais do SIAFI. Para evitar uma sobrecarga, o sistema só carrega dados de seis anos, incluindo o ano corrente. Uma consulta mais longa só pode ser obtida mediante um pedido especial ao SERPRO, o que não foi possível no presente estudo. O caminho alternativo para obtenção de dados de anos anteriores é a utilização de uma transação, denominada CONOR, no SIAFI operacional. No nosso caso, entretanto, esse instrumento também não serviu, porque ele se limita a algumas contas previamente agrupadas pelo pessoal da STN. Ou seja, não existe a liberdade que necessitamos para fazer a consulta específica em relação à liquidação e cancelamento de restos a pagar.

Apesar da impossibilidade de obter a liquidação de RP's antes de 2001, temos pelo RREO e outros relatórios baseados no SIAFI a informação de pagamento de RP's não processados. Todo RP pago necessariamente foi liquidado antes, embora nem todo RP liquidado tenha sido pago. Então, o RP pago é parte do RP liquidado e será usado como Proxy da liquidação de RP's entre 1995 e 2000.

Feitas essas considerações de natureza metodológica, dividimos nossas estimativas anuais em dois períodos: 1995-2000 e 2001-2005. Os resultados obtidos, de acordo com a metodologia proposta anteriormente, estão apresentados na Tabela 5. O quadro de investimento efetivo é bastante diferente do quadro de investimento liquidado (=empenhado). O valor de R\$ 14,58 bilhões apurado como o investimento de 2001, pela ótica contábil, cai para R\$ 10,51 bilhões com a metodologia proposta neste estudo. Já o valor de R\$ 10,13 bilhões de 2002 cresce para R\$ 13,45 bilhões com os ajustes realizados. As diferenças de ano para ano são muito significativas, como esperávamos.

Tabela 5					
Estimativa do Investimento Efetivo da União (1995-2005)					
					R\$ mil
Ano	Empenhado (= Liquidado)	Liquidação Efetiva (A)	Cancelamentos de RP Proc. (B)	Execução de RP Não-Proc. (C)	Investimento Efetivo (A-B+C)
1995	4.746.097	3.478.303	n.d.	962.346	4.440.649
1996	5.727.051	4.304.842	n.d.	952.193	5.257.035
1997	7.537.834	5.984.186	n.d.	1.268.541	7.252.727
1998	8.284.570	7.289.079	n.d.	1.204.556	8.493.635
1999	6.955.350	4.307.177	n.d.	1.042.182	5.349.359
2000	10.099.094	5.503.215	n.d.	2.232.837	7.736.052
2001	14.580.419	6.361.284	244.989	4.392.803	10.509.098
2002	10.126.831	5.907.191	200.148	7.741.342	13.448.385
2003	6.452.131	4.682.592	124.398	2.512.223	7.070.417
2004	10.865.980	5.543.493	4.524	1.436.564	6.975.533
2005	17.322.105	6.541.997	146	4.616.402	11.158.253
Total	102.697.462	59.903.358	574.205	28.361.989	87.691.143
Fonte: Siafi e RREO					
Nota: os cancelamentos de restos a pagar processados são os registrados até o dia 30 de setembro de 2006.					

Além disso, detectamos que o investimento efetivo total, entre 1995 e 2005, é R\$ 15 bilhões inferior ao investimento empenhado-liquidado, o que representa uma diferença anual de 0,10% do PIB em média. Nos últimos cinco anos, essa diferença chega R\$ 10,2 bilhões, ou 0,12% do PIB. Individualmente, os anos de 2001 e 2005 são os que apresentam a maior discrepância: R\$ 4,07 bilhões (0,34% do PIB) e R\$ 6,16 bilhões (0,32% do PIB). Ou seja, há uma tendência padrão de que os investimentos pela ótica contábil sejam inflados no penúltimo ano de mandato presidencial e que, no ano seguinte, haja uma relativa contração, devido justamente ao volume de restos a pagar não processados que são herdados e precisam ser liquidados/pagos ou cancelados.

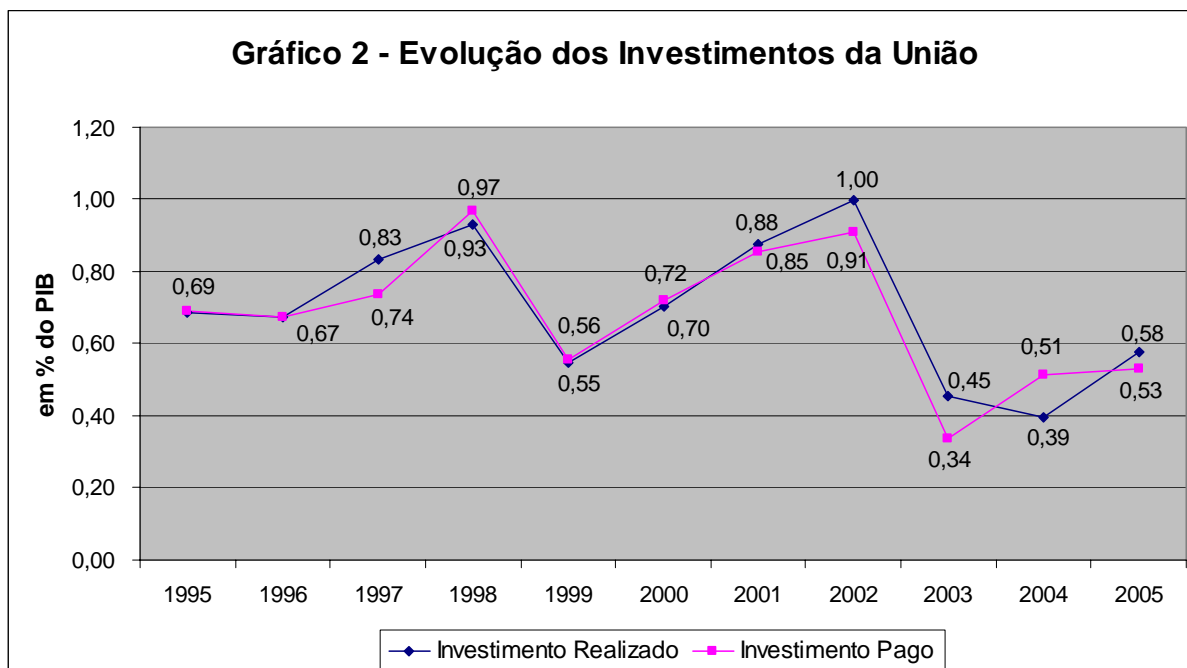
Na Tabela 6, voltamos a apresentar os valores de investimento efetivo e pela ótica contábil (empenhado-liquidado), mas incluímos na comparação o valor dos investimentos pela ótica financeira ou de caixa, e os valores estimados por Almeida (2006) e Almeida et al (2006), que aqui identificaremos como do Ipea. Em essência, o conceito metodológico por trás das estimativas desses estudos é parecido com o nosso; ou seja, busca apurar o investimento efetivo pela lógica econômica, mas apresenta algumas imprecisões, quais sejam: utiliza como valor dos restos a pagar processados o valor do estoque inscrito no início de cada ano, sem descontar as reinscrições de RP de exercícios anteriores, o que acarreta uma dupla contagem; não leva em consideração o cancelamento de restos a pagar processados; utiliza apenas o valor de pagamento de restos a pagar não processados, sem considerar os RP's liquidados e não pagos.

A dupla contagem e a desconsideração dos cancelamentos de restos a pagar processados faz com que, no total do período analisado, o investimento do Ipea seja de R\$ 93,18 bilhões, enquanto nossas estimativas apontam R\$ 87,69 bilhões.

Tabela 6				
Comparação de Metodologias de Estimação (1995-2005)				
				R\$ mil
Ano	Investimento Contábil	Investimento Ipea	Investimento Efetivo	Investimento Financeiro
1995	4.746.097	4.758.250	4.440.649	4.468.764
1996	5.727.051	6.677.936	5.257.035	5.257.035
1997	7.537.834	8.804.831	7.252.727	6.419.386
1998	8.284.570	8.445.600	8.493.635	8.857.636
1999	6.955.350	5.502.262	5.349.359	5.431.905
2000	10.099.094	7.760.928	7.736.052	7.927.450
2001	14.580.419	10.788.224	10.509.098	10.237.842
2002	10.126.831	13.559.684	13.448.385	12.247.851
2003	6.452.131	7.571.845	7.070.417	5.219.062
2004	10.865.980	7.699.281	6.975.533	9.074.082
2005	17.322.105	11.614.734	11.158.253	10.306.425
Total	102.697.462	93.183.575	87.691.143	85.447.438
Fonte: Siafi e RREO				
Nota: os dados identificados como "Ipea" foram estimados por Almeida (2006).				

O valor dos investimentos pela ótica financeira, dos pagamentos, totaliza R\$ 85,45 bilhões no período analisado, indicando que nossas estimativas estão mais próximas da realidade, uma vez em que as duas se aproximam no longo prazo. Ou seja, há uma tendência de que todo investimento efetivamente realizado seja pago. Alguma defasagem entre o realizado e o pago sempre existe, mas não pode ser tão grande quanto o indicado pelo critério contábil ou pelo estudo de Almeida (2006).

Por outro lado, o Gráfico 2 mostra – em proporções do PIB – como o pagamento dos investimentos acompanha de perto a realização efetiva dos mesmos, estimada com a metodologia proposta neste estudo. No nosso ponto de vista, essa é uma forte evidência de que o modelo proposto é mais apropriado para a análise dos investimentos, seja no Sistema de Contas Nacionais, seja em outros estudos semelhantes. Nos próximos capítulos, vamos analisar mais profundamente a metodologia das Contas Nacionais e ajustar o novo modelo metodológico aqui proposto à estimação da formação bruta de capital fixo das administrações públicas, comparando os resultados com os obtidos pelo IBGE.

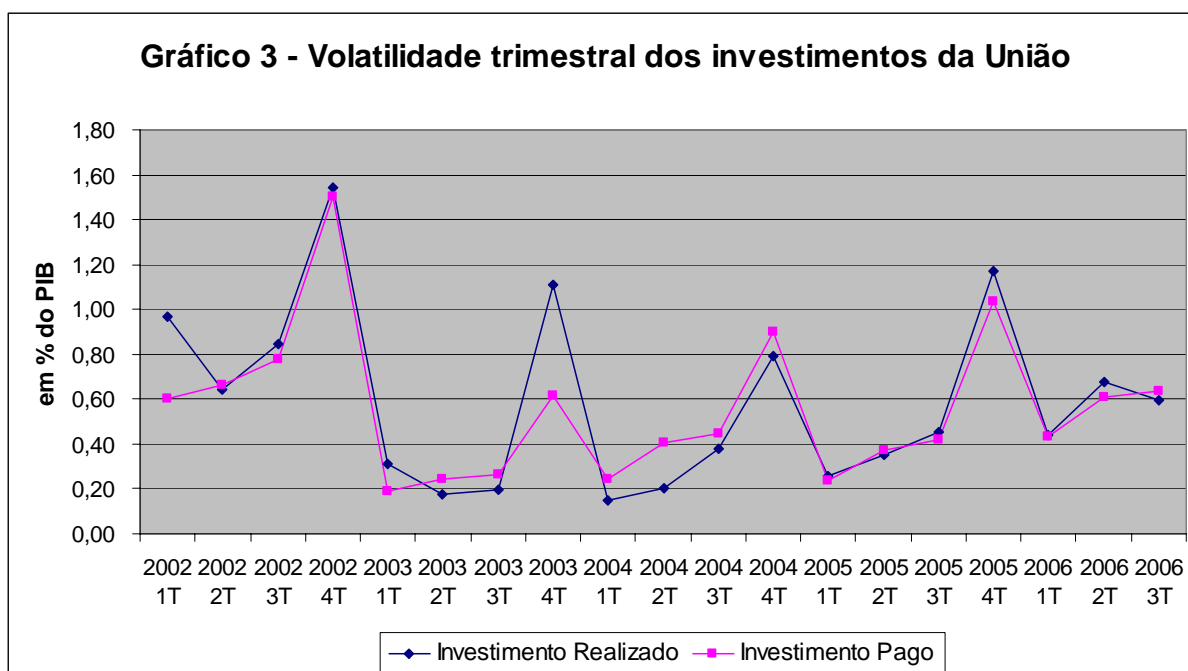


Quando analisamos os mesmos dados de investimento (como proporção do PIB) em frequência trimestral, observamos que a série de investimentos realizados e a de investimentos pagos mantêm uma grande aderência, assim como na frequência anual. O Gráfico 3 mostra a evolução dessas duas variáveis entre o primeiro trimestre de 2002 e o terceiro de 2006, utilizando neste último a projeção de PIB do mercado que consta no sítio do Ipeadata para fazer a comparação.

Há naturalmente alguns descolamentos das duas curvas, como em 2003, no auge do aperto fiscal promovido pelo governo, quando os pagamentos foram mantidos abaixo das liquidações. Essa situação, entretanto, teve de ser compensada mais adiante, como se vê ao longo de 2004, quando os pagamentos superam as liquidações, devido ao passivo acumulado de restos a pagar.

Outro aspecto interessante que surge da análise do Gráfico 3 é a característica da volatilidade dos investimentos da União. Os investimentos, sejam pela ótica da realização efetiva, sejam pela ótica financeira, se concentram sempre no final do ano, mesmo quando consideramos na análise, como nesse caso, a

execução de restos a pagar. Ou seja, os primeiros trimestres do ano são dedicados quase exclusivamente à execução e pagamento de restos a pagar, enquanto no terceiro e quarto trimestres se iniciam as liquidações do orçamento do ano propriamente dito, mas não se encerraram ainda as execuções de restos a pagar. Entre 2002 e 2005, o último trimestre do ano concentra cerca de 50% da execução do ano inteiro.



IV – AS CONTAS NACIONAIS E OS INVESTIMENTOS

O foco nessa seção é investigar até que ponto os problemas contábeis descritos nos capítulos anteriores, agravados pelo ajuste fiscal, estão afetando as estimativas do IBGE para a formação bruta de capital fixo (FBCF). De acordo com o volume 24 da Série Relatórios Metodológicos do IBGE, a estrutura, os conceitos e metodologia de estimação do Sistema de Contas Nacionais seguem as recomendações das Nações Unidas, expressas no Manual de Contas Nacionais de 1993. De modo genérico, a formação bruta de capital fixo é definida como “o valor dos bens duráveis adquiridos no mercado ou produzidos por conta própria e destinados ao uso, em unidades de produção, por período superior a um ano. Tem por finalidade aumentar a capacidade produtiva do País” (IBGE 2004).

Na contabilidade orçamentária do setor público, essa definição se aproxima das despesas classificadas como Investimento, que estão reunidas no Grupo Natureza de Despesa (GND) de número 4, no SIAFI. A equivalência conceitual entre FBCF e Investimentos não é perfeita, como veremos mais adiante, mas também não é a principal fonte de distorções. Vamos mostrar que o impacto da já descrita “liquidação forçada” é muito maior do que o decorrente da dificuldade de depurar os dados do GND 4 para se restringir ao conceito das Contas Nacionais. Isso porque o investimento está sendo liquidado, em muitos casos, antes de o serviço ser efetivamente realizado. Isso cria um descompasso entre a oferta e a demanda que vai inevitavelmente se refletir nas Contas Nacionais, ao compararmos os dados por setor de atividade com a soma dos dados segregados por setor institucional.

Teoricamente, o IBGE tem instrumentos para lidar com essa situação. Assim como outros agregados macroeconômicos, a FBCF é estimada nas Contas

Nacionais em diferentes fases e sob diferentes óticas. Inicialmente, a estimativa toma por base a oferta dos bens e serviços que, por sua natureza, se destinam à formação bruta de capital e as informações relativas aos investimentos realizados pelas diversas atividades econômicas. Uma vez estimadas as operações de origem (oferta) e destino (demanda) de cada produto, inicia-se uma fase de síntese, na qual se realiza um processo de iteração dos dados até atingir o equilíbrio final.

“O dado final pode ser proveniente de qualquer uma das fontes consultadas ou mesmo ficar no intervalo entre elas. O que se busca é a consistência entre as informações no ano e ao longo da série. O equilíbrio pressupõe o confronto entre as diversas fontes e o arbítrio do analista” (IBGE 2004, pág. 14).

Paralelamente ao levantamento dos agregados macroeconômicos por setor de atividade, o IBGE também apura os valores dos investimentos e de outros agregados por setor institucional, quais sejam: empresas financeiras, empresas não-financeiras, administrações públicas e famílias, esta última incluindo as Instituições Privadas sem Fins Lucrativos (IPSFL). No caso da administração pública, a FBCF é apurada pela despesa relacionada às construções e aquisição de equipamentos, além da aquisição líquida de imóveis, refletindo exclusivamente a demanda.

Em ambos os enfoques (institucional e por atividade), as informações de investimento em formação de capital são parciais. Para lidar com isso, os pesquisadores do IBGE constroem uma “matriz de formação de capital”, que cruza informações, pelo lado da oferta e da demanda, das grandes categorias de bens de capital. O objetivo desse procedimento é descrito na Série de Relatórios Metodológicos.

“Essa tabela serve, então, de instrumento para estimativa dos gastos em formação de capital, realizados pelos setores institucionais e atividades restantes, testando a validade dos resultados obtidos por saldo através da análise geral da consistência das informações. Deste trabalho, resulta a definição de um volume de FBCF pelos setores institucional coerente com a estimativa das tabelas de recursos e usos” (IBGE 2004, pág. 98).

Na última etapa do processo de construção das Contas Nacionais, de síntese global, elaboram-se a tabela das Contas Econômicas Integradas, núcleo central do sistema, que mostra a articulação entre os agregados macroeconômicos e a contribuição de cada setor institucional na sua formação. Nessa fase, confrontam-se os valores obtidos por bens e serviços (setor de atividade) com os das contas intermediárias (setor institucional). De acordo com o manual, entretanto, os setores empresas financeiras e administrações públicas apresentam os mesmos valores nas duas óticas (apenas demanda), o que significa que não passam pelo mesmo processo de busca de equilíbrio que os demais.

Ou seja, apesar de todo o refinamento analítico introduzido na elaboração das Contas Nacionais, é plausível supor que o viés de superestimativa criado pela contabilidade orçamentária e descrito na seção anterior nunca será completamente neutralizado e poderá contaminar inclusive a estimativa da FBCF no agregado, uma vez que a soma dos investimentos por setor institucional ultrapasse o valor global estimado pela oferta de bens duráveis e de capital. Para testar essa hipótese e mensurar seu real impacto, vamos buscar reestimar a FBCF da administração pública com o expurgo da “liquidação forçada” e a inclusão da execução dos restos a pagar, conforme a metodologia descrita na seção anterior.

V – TESTE DO MODELO APLICADO ÀS CONTAS NACIONAIS

A fim de testar nossa proposta de nova metodologia de estimação da formação bruta de capital fixo, vamos num primeiro momento replicar a metodologia usual do IBGE para verificar se a abrangência dos investimentos que estamos considerando na nossa análise coincide com o das Contas Nacionais. Se nosso foco estiver correto, nossas estimativas deverão, nessa primeira fase, se aproximar daquelas realizadas pelo IBGE.

Nosso universo de análise é o setor institucional administrações públicas, que abrange a atividade governamental exercida através de organismos da administração centralizada ou descentralizada, nos âmbitos federal, estadual e municipal, de outras entidades públicas com funções típicas de governo, ainda que com constituição jurídica distinta, e de entidades para-estatais que têm como principal fonte de receita recursos tributários arrecadados pelo governo.

De acordo com o IBGE (2004), a FBCF inclui, no caso das administrações públicas, a aquisição de equipamentos e as construções, inclusive as militares, deduzidas da receita de alienações de imóveis. A rigor, a aquisição de armamentos militares não deveria ser considerada na FBCF por dois motivos: eles não são utilizados continuamente na produção e, ao contrário, podem ser usados na destruição de vidas e de propriedades. Contudo, a apuração das estatísticas das administrações públicas não permite identificar a aquisição de equipamentos para fins militares, de modo que as estimativas do IBGE a incluem na FBCF.

Dessa forma, o conceito de FBCF equivale no âmbito dos Orçamentos da União, Estados e Municípios às despesas de investimento, identificadas na

administração federal pelo Grupo Natureza de Despesa (GND) de número 4. Nesse grupo entram todos os elementos de despesa tipicamente de investimentos, como “Obras e Instalações” e “Equipamentos e Material Permanente”, além de outros indiretamente relacionados às construções, como “Material de Consumo” e “Outros Serviços Terceiros – Pessoa Jurídica”. Mas também fazem parte do GND 4 os “Auxílios” da União para Estados e Municípios realizarem seus próprios investimentos, os quais representam valores significativos na execução orçamentária mas não fazem parte da FBCF.

A primeira diferença em relação à contabilidade nacional surge justamente daí, pois o IBGE considera como investimento da administração pública federal exclusivamente os valores aplicados diretamente pela União, classificados na Modalidade 90, do SIAFI. Os valores repassados a outros entes, como Estados e Municípios, só são considerados investimentos no momento em que também forem aplicados diretamente por estes entes e nos seus respectivos setores institucionais. É perfeitamente possível que parte das despesas reunidas no GND 4 da União, por exemplo, seja contabilizada como FBCF das empresas ou das famílias, se forem elas as executoras em última instância dos investimentos. Já o investimento realizado pelo Estado ou pelo Município com recursos federais será contabilizado como FBCF do setor institucional administração pública, mas não na cota federal e sim na estadual ou municipal.

Para obtenção dos dados do governo federal, o IBGE utiliza o Balanço Geral da União (BGU) e o SIAFI, além de levantamentos especiais da contabilidade de fundos e programas federais não-cadastrados no sistema da Secretaria do Tesouro Nacional. No caso dos governos estaduais, capitais e regiões metropolitanas, as informações são obtidas através de pesquisas próprias do IBGE, enquanto os dados

dos demais municípios são extraídos da pesquisa FINBRA, da STN, que em média cobre cerca de 70% dos municípios brasileiros.

Com base nas mesmas fontes de informação que o IBGE, com exceção das pesquisas próprias e levantamentos especiais, vamos tentar estimar a FBCF das administrações públicas. Como as Contas Nacionais não discriminam a FBCF das administrações públicas por esfera, vamos ter de comparar nossos resultados com as despesas de capital fixo das três esferas de governo que constam de uma outra série de publicações e estudos específicos do IBGE para o setor público: Regionalização de Transações do Setor Público no período 1995-2000 e Finanças Públicas do Brasil no período 2001-2003.

Chamou-nos a atenção, entretanto, que a soma das despesas de capital fixo das esferas federal, estadual e municipal dessas publicações não coincide com a FBCF total do setor administrações públicas das Contas Nacionais. Como pode ser observado na Tabela 8, há uma diferença de R\$ 8,5 bilhões entre as estimativas de FBCF das publicações específicas do IBGE e das Contas Nacionais.

Tabela 7					
Composição da Formação Bruta de Capital Fixo da Administração Pública					
					R\$ mil
Ano	Desp.Capital União (U)	Desp.Capital Estados (E)	Desp.Capital Municípios (M)	Desp.Capital (U+E+M)	FBCF Adm Pública
1995	4.063.483	3.707.464	8.068.828	15.839.775	16.381.980
1996	4.052.211	5.723.528	9.642.758	19.418.497	17.972.951
1997	4.883.598	7.818.576	6.471.915	19.174.089	17.206.868
1998	5.060.599	12.723.367	8.054.748	25.838.714	25.631.274
1999	4.107.249	6.009.665	8.411.713	18.528.627	16.862.957
2000	5.616.896	8.392.635	9.177.120	23.186.651	20.869.675
2001	6.541.031	11.346.660	8.608.736	26.496.427	26.415.454
2002	5.451.979	11.616.715	14.169.812	31.238.506	29.635.533
2003	4.217.244	9.235.924	12.733.518	26.186.686	26.398.009
Total	43.994.290	76.574.534	85.339.148	205.907.972	197.374.701
Fonte: IBGE					
Nota: os dados de investimento são do Finanças Públicas/Regionalização das Transações do Setor Público.					

Em resposta a um pedido de informação sobre tal discrepância, a Coordenação de Contas Nacionais (CONAC) informou que essas diferenças decorrem fundamentalmente de dois fatores: o primeiro refere-se à falta de atualização dos dados preliminares das Contas Nacionais em comparação às mencionadas publicações; o segundo deve-se a uma diferença de abrangência, pois as despesas com aquisições de terrenos, como é o caso das terras adquiridas para a reforma agrária, fazem parte das despesas de capital fixo nas mencionadas publicações, mas não integram a FBCF das administrações públicas, sendo contabilizadas à parte no SCN.

Assim, para comparar os valores da Tabela 7, seria preciso deduzir das despesas de capital o item “Aquisição de Imóveis” do grupo de despesa Inversões Financeiras, do orçamento dos entes governamentais. Nas Contas Nacionais, por outro lado, também é deduzida da FBCF as receitas obtidas com a alienação de imóveis. Ou seja, temos as seguintes identidades contábeis:

$$\begin{aligned} \textit{Investimento} &= \textit{Construções} + \textit{Máquinas/ Equipamentos} + \textit{Aquisição de Imóveis} \\ \textit{FBCF} &= \textit{Construções} + \textit{Máquinas/ Equipamentos} + \textit{Aquis. de Imóveis} - \textit{Alienação de Imóveis} \\ \textit{FBCF} &= \textit{Investimento} - \textit{Alienação de Imóveis} \\ \textit{Desp. Capital Fixo} &= \textit{Construções} + \textit{Máquinas/ Equipamentos} + \textit{Aquisição de Terrenos e Imóveis} \\ \textit{FBCF} &= \textit{Desp. Capital Fixo} - \textit{Aquisição de Terrenos} - \textit{Alienação de Imóveis} \end{aligned}$$

Como nossa comparação será feita com as despesas de capital fixo do IBGE, precisamos somar as aquisições de terrenos aos investimentos. Por enquanto, não será preciso obter a receita de alienação de imóveis, pois esta só entra como dedução no cálculo da FBCF das Contas Nacionais.

Começamos nossa análise pelas despesas de capital fixo da União, que serão estimadas pela soma dos investimentos contabilizados como aplicação direta (Modalidade 90), tanto no GND 4 quanto no elemento “Aquisição de Imóveis” do GND 5. Nessa fase de teste, como já foi dito, mensuramos o investimento pelo critério do empenho (ou liquidado amplo), da mesma forma como faz o IBGE. Os resultados serão comparados depois com o novo modelo metodológico.

A rigor, precisaríamos excluir das estimativas os investimentos realizados por algumas empresas que, apesar de receberem recursos da União e fazerem parte do Orçamento Fiscal e da Seguridade, são tratadas pelo IBGE como integrantes do setor institucional empresas não-financeiras. Para selecionar quais empresas devem ser transferidas de setor, o IBGE adota alguns critérios, como o de que a dependência de recursos da União seja inferior a 50%.

Como não tínhamos a informação de quais empresas são essas e, mesmo que tivéssemos, o procedimento de exclusão seria muito complexo, decidimos não levá-lo em consideração. Assim, é previsível que nossas estimativas para o setor público sejam um pouco maiores do que as do IBGE.

O resultado do teste para a União, sintetizado na Tabela 8, mostra que os valores obtidos são, de fato, cerca de 2% maiores do que os do IBGE para a maior parte da série analisada, exceto em 2002 e 2003, quando são menores. Nesses dois anos, entretanto, a publicação Finanças Públicas do Brasil indica que foram consideradas no cálculo do IBGE despesas de capital fixo de outras instituições (como Casa da Moeda, DATAPREV e fundos constitucionais, por exemplo) que passam por fora do Orçamento Fiscal e da Seguridade, no montante de R\$ 537,75 milhões e R\$ 524,15 milhões, respectivamente. Excluindo essas parcelas, voltamos a ter uma pequena diferença positiva entre nossas estimativas e as do IBGE.

Tabela 8			
Teste metodológico para despesas de capital da União			
			R\$ mil
Ano	Calculado pelo IBGE (A)	Estimado pelo mesmo método (B)	Diferença apurada (B-A)
1995	4.063.483	4.306.475	242.992
1996	4.052.211	4.091.000	38.789
1997	4.883.598	5.014.496	130.898
1998	5.060.599	5.245.825	185.226
1999	4.107.249	4.112.408	5.159
2000	5.616.896	5.762.584	145.688
2001	6.541.031	6.721.869	180.838
2002	5.451.979	5.223.816	(228.163)
2003	4.217.244	3.861.572	(355.672)
2004	n.d.	7.192.649	-
2005	n.d.	11.282.773	-
1995-2003	43.994.290	44.340.044	345.754

Fonte: Elaboração própria, com dados de IBGE/Siafi (valores de empenhado-liquidado)

Para 2004 e 2005, em que o IBGE não possui estimativas publicadas, nossas próprias estimativas de despesas de capital fixo da União – R\$ 7,2 bilhões e R\$ 11,3 bilhões – servirão de base de comparação com os dados que serão obtidos a partir da nova metodologia que estamos propondo.

Para os governos estaduais, repetimos o mesmo teste, usando os dados do relatório de Execução Orçamentária dos Estados, disponível no sítio da STN. Nesse caso, entretanto, os investimentos e inversões financeiras só estão abertos por modalidade de aplicação e elemento de despesa entre 2002 e 2005. No período anterior, é impossível identificar as despesas com aquisição de imóveis e as transferências de capital para municípios. Em 2001, especificamente, adotamos como critério de estimativa para o investimento direto dos Estados a aplicação de um coeficiente de 88% sobre o valor total dos investimentos, o que corresponde à média dos anos seguintes. Ou seja, vamos nos deter ao período 2001-2005.

No caso dos municípios, recorreremos exclusivamente aos dados do FINBRA, mas nesse caso as despesas de capital também não estão detalhadas na forma que

necessitamos antes de 2003. Nesse caso, entretanto, essa lacuna de informação não constitui um obstáculo tão importante, porque são insignificantes os investimentos contabilizados pelos entes municipais fora da modalidade “aplicação direta”, ao contrário da União e Estados. A principal dificuldade, no FINBRA, é que não dispomos de informações da totalidade dos municípios, mas de apenas uma parte, que trataremos como uma amostra para extrapolar os valores.

Partimos de uma amostra de 3.089 municípios, dividida em oito faixas populacionais, que representam, em média, 68,7% da população brasileira. O percentual de representação da amostra em relação ao total, por faixa populacional, foi utilizado para projetar o valor total da despesa de capital dos entes municipais, por faixa populacional. Os resultados dessa estimativa, tanto para Estados quanto para Municípios, estão sintetizados na Tabela 9.

Podemos perceber, mais uma vez, que os valores obtidos por estimativa são muito próximos dos que constam nas publicações do IBGE, principalmente na esfera municipal, em que estimamos por amostra. A maior diferença está concentrada nos Estados, devido ao fato de não termos excluído da estimativa as despesas realizadas por algumas empresas estaduais que são tratadas pelo IBGE como integrantes de outro setor institucional, o das empresas não-financeiras.

Tabela 9				
Teste metodológico para estimativas com Estados e Municípios				
				R\$ mil
Ano	Estados		Municípios	
	Calculado pelo IBGE	Estimado pelo mesmo método	Calculado pelo IBGE	Estimado pelo mesmo método
2001	11.346.660	11.111.754	8.608.736	8.419.859
2002	11.616.715	12.362.648	14.169.812	14.351.373
2003	9.235.924	10.447.395	12.733.518	13.229.737
2004	n.d.	12.357.711	n.d.	16.226.395
2005	n.d.	15.912.368	n.d.	13.743.070

Fonte: Elaboração própria, com dados de IBGE/STN (valores de empenhado-liquidado)

De qualquer forma, os testes realizados nos dão segurança para assumir os valores estimados para 2004 e 2005 nas três esferas de governo como os valores aproximados que o próprio IBGE apuraria com sua metodologia. Esses valores serão usados na comparação que faremos a seguir aplicando a nova metodologia proposta neste estudo à estimação das despesas de capital fixo que servem de base para as Contas Nacionais. Isso só poderá ser feito, entretanto, para a União, pois não dispomos de dados referentes aos restos a pagar, por grupo de despesa, nas esferas municipal e estadual. Portanto, só poderemos tentar mensurar a superestimativa embutida na FBCF da administração federal.

Nessa segunda fase, utilizamos o mesmo universo de investimentos contido nas estimativas da Tabela 8, mas, em vez dos valores empenhados-liquidados, considerarmos apenas a liquidação efetiva no ano, somando a execução de restos a pagar não processados e deduzindo os cancelamentos entre 2001 e 2005, exatamente como previsto no modelo metodológico do capítulo 3.

Os resultados estão sintetizados na Tabela 10. A coluna A da tabela expressa os valores de investimento do GND 4, restritos à modalidade 90, enquanto a coluna B expressa as inversões do GND 5 em aquisição de imóveis (terrenos para reforma agrária, na quase totalidade) também na modalidade 90. Somando as duas colunas, temos em C os valores que queremos comparar às estimativas anteriores de despesa de capital fixo pela ótica puramente contábil, a exemplo do que faz o IBGE.

Os R\$ 48,6 bilhões de investimento total da coluna A representam a contribuição da União para a FBCF das administrações públicas entre 1995 e 2005. São um subproduto do valor global de R\$ 87,7 bilhões estimado no Capítulo 3, que inclui os investimentos realizados por Estados e Municípios com recursos federais. Ou seja, 55,5% do investimento total foi realizado diretamente pela União.

Tabela 10					
Estimativas de FBCF na administração federal					
					R\$ mil
Ano	Investimento Efetivo (A)	Inversões em imóveis (B)	Desp.Capital Efetiva (C=A+B)*	Desp. Capital Contábil**	Despesa de Capital IBGE***
1995	3.209.859	805.410	4.015.269	4.306.475	4.063.483
1996	3.558.132	700.000	4.258.132	4.091.000	4.052.211
1997	4.056.468	989.196	5.045.664	5.014.496	4.883.598
1998	4.398.040	789.901	5.187.941	5.245.825	5.060.599
1999	3.180.016	488.924	3.668.940	4.112.408	4.107.249
2000	3.494.581	250.009	3.744.590	5.762.584	5.616.896
2001	5.486.169	275.098	5.761.266	6.721.869	6.541.031
2002	6.654.630	331.342	6.985.972	5.223.816	5.451.979
2003	3.332.959	423.956	3.756.915	3.861.572	4.217.244
2004	4.128.602	919.738	5.048.341	7.192.649	7.192.649
2005	7.084.428	1.465.545	8.549.973	11.282.773	11.282.773
Total	48.583.884	7.439.120	56.023.004	62.815.467	62.469.712
Fonte: Elaboração própria					
Notas: (*) Estimado com metodologia própria (inclui apenas modalidade 90); (**) Empenhado-Liquidado (modalidade 90); (***) Valores que constam de Finanças Públicas/Regionalização das Transações do Setor Público, exceto 2004/2005					

Os resultados da Tabela 10 mostram que as despesas de capital fixo da administração federal, incluindo as inversões, somam R\$ 56,02 bilhões entre 1995 e 2005, enquanto pelo critério contábil chegam a R\$ 62,82 bilhões – uma diferença de R\$ 6,79 bilhões. Dessa diferença, 98% está concentrada no período 1999-2005 e R\$ 6,63 bilhões foram originados pela distorção contábil-financeira dos investimentos puros do GND 4 e apenas R\$ 159 milhões pelas inversões financeiras em aquisição de imóveis.

Como as inversões financeiras não entram na FBCF das Contas Nacionais, podemos dizer que os R\$ 6,63 bilhões são a superestimativa efetiva embutida nas Contas Nacionais por efeito da contabilidade federal. O fato de não termos incluído a receita de alienação de imóveis na comparação não interfere nessa conclusão, porque não há distorção contábil decorrente de receitas, apenas de despesas.

A questão que fica em aberto é qual seria a superestimativa decorrente das mesmas distorções contábeis nas esferas estadual e municipal. A superestimativa

inicial de R\$ 15 bilhões no total dos investimentos da União que foi mensurada no capítulo 3 inclui os investimentos realizados por Estados, Municípios e instituições privadas sem fins lucrativos com recursos federais. A princípio, poderíamos ser levados a concluir, então, que a diferença entre os R\$ 15 bilhões do capítulo 3 e os R\$ 6,63 bilhões deste capítulo 5 (cerca de R\$ 8,37 bilhões) seria a superestimativa embutida nas Contas Nacionais por conta desses investimentos executados indiretamente pelo governo federal.

Essa conclusão, entretanto, não é correta, porque a liquidação realizada pelo governo federal em relação a essas transferências de capital não possui uma relação automática com a liquidação efetiva da despesa pelo ente beneficiado. Ou seja, o uso por parte da autoridade federal da “liquidação forçada” nesses repasses não implica que a prefeitura ou governo estadual beneficiado vá necessariamente fazer a mesma coisa, antecipando a liquidação em relação à efetiva realização do investimento.

De qualquer forma, seja nesses investimentos ou em outros com recursos próprios, há evidências de que as distorções contábeis não se restringem à União. Analisando os relatórios resumidos de execução orçamentária dos Estados, por exemplo, podemos perceber que vários deles apresentam o valor de empenho dos investimentos igual ao valor liquidado no final do ano. Esse é um claro indício de que o mesmo procedimento da liquidação forçada está sendo utilizado por esses governos. Isso porque, por mais eficiente que seja a gestão orçamentária, sempre haverá empenhos não liquidados efetivamente até o final do ano. Se isso não aparece na contabilidade oficial, é porque o procedimento da STN também está sendo adotado por outros entes e, de uma forma ou outra, deve afetar a qualidade das estimativas de FBCF das administrações públicas.

CONCLUSÃO

Demonstramos ao longo desse estudo que a mensuração dos investimentos e da formação bruta de capital fixo das administrações públicas pela ótica contábil do empenho e restrita ao princípio de competência e anualidade do orçamento, como fazem o IBGE e vários órgãos de pesquisa, difere em muito do valor econômico que efetivamente foi realizado em termos de construções e aquisição de equipamentos. Essa conclusão foi possível a partir do desenvolvimento de um modelo metodológico que segue o critério econômico apontado pela SPE (2006b) e que nos permitiu estimar os valores efetivamente liquidados dos investimentos na esfera federal, incluindo a execução de restos a pagar não processados.

Esse modelo tem a característica de ser plurianual; ou seja, embora se restringindo ao conceito de liquidação efetiva, de acordo com o conceito do artigo 63 da Lei 4.320, ele captura simultaneamente a execução de investimentos de vários orçamentos anuais, deduzindo das estimativas os cancelamentos de restos a pagar processados, referentes a investimentos que teriam sido indevidamente liquidados.

Por meio desse modelo, detectamos que a superestimativa decorrente da “liquidação automática” efetuada pelo SIAFI nas viradas de ano, que leva os balanços oficiais a registrarem sempre um volume de investimentos superior ao efetivamente realizado no ano, chega a R\$ 15 bilhões entre 1995 e 2005. Quando restringimos a análise aos investimentos diretamente realizados pelo governo federal, excluindo as transferências para Estados e Municípios, chegamos a uma superestimativa de R\$ 6,63 bilhões, equivalente a 12,1% do valor real. No período 1995-1998, a superestimativa é inexpressiva, mas entre 1999 e 2005 chega a 17,7%. Nos últimos dois anos (2004 e 2005), por exemplo, as diferenças entre o

valor contábil dos investimentos e o valor efetivo chegam a 42,5% e 32%, respectivamente.

Esses números mostram que as distorções decorrentes dos procedimentos contábeis da administração pública, em meio a um processo de ajuste fiscal que obriga os governos a administrarem suas despesas por meio de restos a pagar, tornaram as metodologias tradicionais de análise da execução dos investimentos absolutamente defasadas. Pela importância que têm as Contas Nacionais para qualquer país, consideramos imperioso que o IBGE reveja suas metodologias aplicadas ao setor público, aproveitando o atual momento de revisão das séries anuais. Por outro lado, é importante que a STN dê transparência aos valores efetivamente liquidados nos relatórios e balanços oficiais, o que está sendo providenciado a partir do final deste ano, e desenvolva instrumentos no SIAFI que possam ser facilmente utilizados pelos pesquisadores do IBGE no trabalho de estimação da formação bruta de capital fixo das administrações públicas, a partir da análise dos restos a pagar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBUQUERQUE, C.M., MEDEIROS, M.B. e FEIJÓ, P.H. (2006). Gestão de finanças Públicas: Fundamentos e Práticas de Planejamento, Orçamento e Administração Financeira com Responsabilidade Fiscal. Cidade Gráfica e Editora Ltda., 1ª Edição. Brasília: 2006.
- ALMEIDA, M. (2006). Nota Técnica: Problemas na Contabilidade do Investimento Público Liquidado pelo SIAFI. Assessoria Técnica da Liderança do PSDB no Senado Federal. Brasília: 27 de Março de 2006.
- ALMEIDA, M., GIAMBIAGI, F. e PESSÔA, S. (2006). Expansão e dilemas no controle do gasto público federal. Boletim de Conjuntura 73, Ipea. Rio de Janeiro: junho de 2006, pg. 89-98.
- BALANÇO Geral da União (1999-2005). Secretaria do Tesouro Nacional, Ministério da Fazenda. Brasília: 2006. Disponível em: http://www.stn.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/gestao_orcamentaria.asp
- CYSNE, R.P. e SIMONSEN, M.H.S. (1995). Macroeconomia. Editora Atlas, 2ª Edição. Rio de Janeiro: 1995.
- IBGE (2000). Regionalização das Transações do Setor Público 1994-1997: Atividade de Administração Pública. Coordenação de Contas Nacionais. Rio de Janeiro: 2000.
- IBGE (2003). Regionalização das Transações do Setor Público 2000: Atividade de Administração Pública. Coordenação de Contas Nacionais. Rio de Janeiro: 2003.

IBGE (2004). Sistema de Contas Nacionais (Brasil). Série Relatórios Metodológicos.

Volume 24. Pública. Coordenação de Contas Nacionais. Rio de Janeiro: 2004.

IBGE (2006). Finanças Públicas do Brasil 2002-2003. Coordenação de Contas

Nacionais. Rio de Janeiro: 2006.

MPOG (2006). Nota Técnica nº 11/DEAFI/SOF/MP, Secretaria de Orçamento

Federal, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília: 14 de junho de 2006.

RELATÓRIO Resumido de Execução Orçamentária (1995-2006). Secretaria do

Tesouro Nacional, Ministério da Fazenda. Brasília: 2006. Disponível em:

http://www.stn.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/gestao_orcamentaria.asp

SPE (2006a). Crescimento, Investimento e Poupança. Secretaria de Política

Econômica, Ministério da Fazenda. Brasília: 30 de junho de 2006.

SPE (2006b). Nota de Esclarecimento sobre Investimento Público. Secretaria de

Política Econômica, Ministério da Fazenda. Brasília: 11 de julho de 2006.

TAVARES, F.L., TAVARES, J.F.C., MOURA, M.R. e ROARELLI, M.L.M. (2006).

Nota Técnica Conjunta nº 5. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (Núcleo de Assuntos Econômico-Fiscais)

e Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal (Grupo de Política Fiscal). Brasília: 11 de Julho de 2006. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal>

ANEXOS

Anexo A					
Execução Orçamentária dos Investimento da União (1995-2005)					
					R\$ mil
Ano	Empenhado	Liquidado	Pago Ano	RP Processado	RP Não-Processado
1995	4.746.097	4.746.097	3.478.303		1.267.794
1996	5.727.051	5.727.051	4.304.842		1.422.209
1997	7.593.476	7.537.834	5.112.050	872.136	1.553.648
1998	8.350.918	8.284.570	6.844.440	444.639	995.491
1999	6.967.920	6.955.350	3.767.960	539.217	2.648.173
2000	10.099.098	10.099.094	5.197.662	305.553	4.595.879
2001	14.580.440	14.580.419	5.826.546	534.738	8.219.135
2002	10.146.006	10.126.831	4.549.143	1.358.048	4.219.640
2003	6.456.539	6.452.131	2.296.882	2.385.710	1.769.539
2004	10.866.122	10.865.980	5.101.982	441.801	5.322.487
2005	17.322.204	17.322.105	5.881.286	660.698	10.780.108

Fonte: Siafi/BGU

Anexo B					
Demonstrativo dos Restos a Pagar de Investimentos (1995-2006)					
					R\$ mil
PROCESSADOS					
Ano	Inscrições	Cancelamento	Pago	A Pagar	
1995	-	-	-	-	
1996	-	-	-	-	
1997	-	-	-	-	
1998	934.479	-	808.640	125.839	
1999	636.827	-	621.763	15.064	
2000	518.911	-	496.951	21.960	
2001	330.429	-	263.453	66.976	
2002	813.835	129.215	620.194	64.426	
2003	1.932.027	390.056	1.132.532	409.439	
2004	3.485.315	96.461	2.662.908	725.946	
2005	1.288.107	129.107	688.695	470.305	
2006*	2.000.291	47.815	888.689	1.063.787	
NÃO PROCESSADOS					
Ano	Inscrições	Cancelamento	Pago	A Pagar	
1995	962.346	-	962.346	-	
1996	1.239.679	287.486	952.193	-	
1997	1.422.209	114.873	1.268.541	38.795	
1998	1.585.742	42.483	1.204.556	338.704	
1999	1.334.194	290.668	1.042.182	1.343	
2000	2.495.270	44.986	2.232.837	217.447	
2001	4.857.629	160.224	4.147.843	549.563	
2002	8.807.861	1.030.428	7.078.514	698.910	
2003	4.255.719	1.743.497	1.789.648	722.575	
2004	1.767.152	82.912	1.309.192	375.068	
2005	5.512.875	431.765	3.736.444	1.344.392	
2006*	11.275.221	229.737	4.920.473	6.125.011	

Fonte: RREO (em 2006, até agosto)