

Patricia Matos Magalhães Albuquerque

**O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO DO MINISTÉRIO DA FAZENDA  
SOFRE INFLUÊNCIA DO MODELO DE ORÇAMENTO  
INCREMENTAL?**

BRASÍLIA - DF

Março/2020



**Escola Nacional de  
Administração Pública**

**O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO DO MINISTÉRIO DA FAZENDA  
SOFRE INFLUÊNCIA DO MODELO DE ORÇAMENTO  
INCREMENTAL?**

Trabalho de Conclusão do Curso apresentado  
como parte dos requisitos para obtenção do  
grau de Especialista Gestão Pública.

Aluna: Patricia Matos Magalhães Albuquerque  
Orientador: Prof. Msc. José Luiz Pagnussat

BRASÍLIA - DF

Março/2020



**Escola Nacional de  
Administração Pública**

## **O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO DO MINISTÉRIO DA FAZENDA SOFRE INFLUÊNCIA DO MODELO DE ORÇAMENTO INCREMENTAL?**

Autora: Patricia Matos Magalhães Albuquerque  
Analista de Planejamento e Orçamento do Ministério da Economia

### **RESUMO**

O artigo analisa o processo de elaboração do orçamento do Ministério da Fazenda no período de 2010 a 2018. A hipótese testada é que o orçamento do MF é incremental, elaborado através de ajustes marginais nos seus itens de despesa e de programação dos anos anteriores. Foram analisados os dados orçamentários dos Programas do MF obtidos do Sistema de Planejamento e Orçamento do Governo Federal – SIOP. Verificou-se que os programas do MF apresentam uma tendência de crescimento, sem grandes alterações no período. A conclusão foi que o orçamento do MF é uma repetição do orçamento anterior acrescido da variação de preços ocorrida no período e pequenos ajustes nas programações.

Palavras-chave: modelo incremental; processo orçamentário; Proposta de Lei Orçamentária

## 1. INTRODUÇÃO

O orçamento público é o instrumento de gestão de maior relevância e provavelmente o mais antigo da administração pública. Dentre as premissas para seu desenvolvimento, considera-se que o ciclo orçamentário é um processo contínuo de análise e decisão ao longo de todo o exercício.

Esse processo apresenta uma racionalidade em que os tomadores de decisão seguem um padrão a partir de uma situação já existente. Todavia, a racionalidade traz em si algumas falhas, tais como: dificuldades para obtenção das informações completas, limitações relativas ao tempo, às competências e aos recursos.

Dessa forma, segundo Abreu et al. (2012, p. 136), a realização de estudo sobre o processo orçamentário brasileiro sob a perspectiva do processo decisório, tem como cerne do estímulo à questão levantada por V. O. Key Jr. (1940), “em que base deveria ser decidido alocar “X” dólares na atividade “A” ao invés da atividade “B”?”

Acrescenta Ollaik, et al. (2011, p. 348) que a teoria orçamentária apresenta alguns modelos para examinar e compreender o comportamento das decisões no processo orçamentário. Dentre esses modelos<sup>1</sup> tem-se: o orçamento incremental, o de fluxos múltiplos, o do equilíbrio pontual, o julgamento serial e o orçamento base-zero.

---

<sup>1</sup> Ollaik, et al. (2011, p.354) desenvolve uma análise comparada dos componentes desses modelos que contribuem para a análise orçamentária, conforme quadro 1 abaixo:

Modelo	Incremental	Julgamento Serial	Fluxos Múltiplos	Equilíbrio Pontuado
Contribuição para análise orçamentária	Orçamento com decisões políticas e sociais.			
Poucas variações.	Base orçamentária estável.	Mudanças marginais.	Simplificação	
Orçamento como processo não determinístico.	Influenciado pelo ambiente político, burocrático e técnico.	Sequência de escolhas.	Vários níveis de decisão	Orçamento como resultado da interação de 3 fluxos: problemas (crises), soluções (políticas públicas propostas) e política (pressão).
				Orçamento como períodos de estabilidade (incremental) e terremotos (mudanças de grande escala)

Todavia, segundo Alves (apud OLLAIK et al., 2011, p. 1), “grande parte dos estudos orçamentários brasileiros é eminentemente técnica, não se utilizando de modelos teóricos para examinar e compreender o comportamento das decisões no processo orçamentário.”

Sendo assim, surge a seguinte pergunta: O processo orçamentário do Ministério da Fazenda segue padrões de mudança incremental nas dotações orçamentárias?

Nesse sentido, o presente estudo tem por objetivo geral verificar se o modelo teórico incremental é incorporado no processo de tomada de decisão dos gestores públicos quando da elaboração da peça orçamentária anual do Ministério da Fazenda – MF, no período de 2010 a 2018. A série histórica analisada abrange especificamente as despesas primárias e consideradas na apuração do resultado primário para cumprimento da meta, ou seja, as discricionárias e sujeitas ao contingenciamento, classificadas no orçamento pelo Resultado Primário 2 - RP 2. Para tanto, os objetivos específicos são: conhecer o modelo teórico incremental; analisar os Projetos de Leis Orçamentárias, no âmbito do MF, no período de 2010-2018; verificar se o processo decisório do MF se enquadra no modelo incremental; e sugerir possibilidades para o aperfeiçoamento do processo alocativo no âmbito do Ministério da Economia.

A hipótese é que as decisões para a elaboração do orçamento posterior (ano seguinte) partem de um cenário base de despesas (assegurado ano após ano), acrescida de uma margem incremental das dotações pré-existentes e de novos gastos marginais.

A importância do estudo para o MF é verificar se o modelo incremental pode ser associado ao processo de tomada de decisões alocativas na elaboração do orçamento. Descobrir a razão para alocação, com base em evidências, permitirá buscar alternativas técnicas que possam ser aplicadas para a melhoria/inação da alocação das despesas no âmbito do Ministério da Economia (ex-Ministério da Fazenda).

A análise dos dados será, notadamente, quantitativa baseada nos dados obtidos dos Projetos de Leis Orçamentárias do MF, no período de 2010 a 2018, sendo consideradas as despesas em que os gestores públicos têm influência no processo de tomada de decisão. Dessa

forma, a amostra corresponde às despesas discricionárias (RP 2) dos órgãos 25000 – Ministério da Fazenda e 71000 – Encargos Financeiros da União.

Serão apresentadas tabelas e gráficos, a partir dos quais seguirão as interpretações e análises desses dados que possam associar o modelo teórico incremental ao processo de tomada de decisão no âmbito da Setorial de Orçamento do Ministério da Fazenda.

Para tanto este trabalho está organizado em quatro partes. A primeira compreende o capítulo da introdução, com a contextualização do tema, apresentação do problema e definição dos objetivos geral e específicos, assim como a justificativa para a realização da pesquisa. A segunda parte reúne as premissas teóricas que fundamentam o estudo que se inicia com o tema da história do orçamento público, evidenciando o seu surgimento no mundo e sua evolução no contexto brasileiro. Em seguida passa-se ao tema do processo orçamentário brasileiro com o intuito de aprofundar e explorar a teoria de modo a revelar a complexidade a ser superada no alcance do desempenho planejado. Ainda dentro do tema do orçamento público se revisam os estudos, ora existentes, do modelo teórico incremental. A terceira parte do trabalho destina-se a apresentação da metodologia, capítulo dedicado à evidenciação do caminho percorrido para construção da pesquisa. Na quarta parte, ocorre a descrição e análise dos dados que se caracteriza pela apresentação do próprio estudo de caso. Neste capítulo se descreve sob os aspectos histórico e institucional o Ministério da Fazenda, passando aos resultados que mostram a conexão entre os dados empíricos e os fundamentos teóricos. Após inclui-se a conclusão e sugestões de melhorias para o processo de alocação de recursos no MF e, por fim, as referências bibliográficas.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

O referencial teórico deste trabalho será apresentado em três seções, as quais tratarão dos seguintes assuntos: história do orçamento público, o processo orçamentário brasileiro e modelo incremental.

### **2.1 Evolução do Orçamento**

Giacomoni (2002, p. 46), afirma que o orçamento público surgiu na Inglaterra como uma forma de controle, por parte da nobreza, do poder discricionário exercido pelos reis em matéria tributária. Nesse sentido, o art. 12 da Carta Magna de 1217 é considerado o “embrião” do orçamento público, pois previa que “nenhum tributo ou auxílio seria instituído no Reino, senão pelo seu conselho comum [...]”

Ao longo dos séculos, a ideia de autorização de despesas evoluiu para a preocupação de aplicação dos recursos às finalidades para as quais o orçamento era autorizado.

Nesse contexto, Mendes (2016, p. 6) explicita que a partir da década de 1930, o orçamento público passou a ser reconhecido como instrumento a ser utilizado para o alcance da política fiscal, com vistas à estabilização, à expansão ou à retração econômica.

Entretanto, com o passar dos anos, o orçamento público além de possuir os aspectos, tais como político, contábil, jurídico, econômico, financeiro, administrativo, passou a adquirir o aspecto gerencial, se transformando em um instrumento de gestão pública, que inclui os aspectos de administração e de planejamento dos programas governamentais.

No caso específico do Brasil, Giacomoni (2002, p. 52) menciona que “é na Constituição Imperial de 1824 que surgem as primeiras exigências no sentido da elaboração de orçamentos formais por parte das instituições imperiais”.

Acrescentando, ainda, que o primeiro orçamento brasileiro teria sido, então, aquele aprovado pelo Decreto Legislativo de 15-12-1830 que fixava a despesa e orçava a receita das antigas províncias para o exercício de 1º-7-1831 a 30-6-1832. (GIACOMONI, 2002, p.52).

Assim, no decorrer da história do Brasil, a cada advento de uma nova Constituição o orçamento público mudou bastante, seja no que diz respeito às competências para elaboração, ora sendo do Poder Legislativo (Constituição de 1891), ora do Poder Executivo (Constituição de 1937 e 1967), ora de ambos (Constituição de 1946). Como também se observam diversas modificações quanto aos procedimentos e princípios orçamentários.

Abreu et al (2012, p. 137) destaca que a Constituição Federal de 1988 introduziu várias mudanças significativas nos instrumentos orçamentários brasileiros, tendo destaque a elaboração do Plano Plurianual – PPA e da Lei Orçamentária Anual – LOA com referência nas metas e prioridades estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.

Esses instrumentos foram instituídos pelo art. 165, da Constituição Federal de 1988:

*Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:*

*I - o plano plurianual;*

*II - as diretrizes orçamentárias;*

*III - os orçamentos anuais.*

O PPA é o instrumento de planejamento do Governo Federal que retrata, em visão macro, as intenções do gestor público para um período de quatro anos. Acrescenta, ainda, que o papel do PPA é o de implementar o necessário elo entre o planejamento de longo prazo e os orçamentos anuais. (MENDES, 2016, p.22).

Juntamente como o PPA, está a Lei de Diretrizes Orçamentárias, que segundo Albuquerque, Medeiros & Feijó, (2008, p. 163) “A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, é o elo entre o Plano Plurianual – PPA, que funciona como um plano de Governo.” “A LDO estabelece, dentre os programas incluídos no PPA, quais - como e com qual intensidade – terão prioridade na programação e execução do orçamento subsequente e disciplina a elaboração e execução dos Orçamentos.”

Por fim, como instrumento de planejamento orçamentário tem-se a Lei Orçamentária Anual – LOA, que é o orçamento propriamente dito.

Dessa forma, a Constituição concebeu a fundamentação teórica para o processo orçamentário brasileiro atual. Por esse instrumento, ocorreu a devolução ao Poder Legislativo da prerrogativa de propor emendas ao projeto de lei do orçamento, bem como a consagração do princípio da universalidade pelo qual o orçamento deve conter todas as receitas e todas as despesas do Estado.

Assim, prescreve o § 5º do art. 165:

*§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:*

*I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;*

*II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;*

*III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.*

Nesse contexto, segundo Mendes (2016, p.31), “os recursos são escassos e as necessidades da sociedade são ilimitadas”. Conforme o autor, são necessárias escolhas no momento de elaboração dos instrumentos de planejamento e orçamento e um processo de tomada de decisões.

Disso decorre que além da pluralidade de interesses e da escassez de recursos se verificam dificuldades técnicas no intuito de priorizar os programas e/ou ações governamentais, assim como, de distribuir os recursos de forma equitativa e eficiente.

Dessa forma, como forma de simplificar o processo orçamentário e enfrentar essas dificuldades, Borges (2015, p. 60) indica que se verifica, na elaboração da peça orçamentária, a repetição de estratégias definidas nos anos anteriores o que induz à criação de uma linha de tendência das decisões orçamentárias.

Disso decorre a concepção de orçamentação incremental que preconiza a influência do orçamento anterior sobre os processos de decisão relativos ao ano corrente.

## **2.2. Processo Orçamentário Brasileiro**

Giacomoni (2002, p. 188) explica que a função orçamentária compreende um sistema orçamentário e um processo orçamentário que se complementam.

Acrescenta, ainda, o autor que o processo orçamentário também é denominado ciclo orçamentário, com suas quatro etapas, quais sejam: Elaboração da proposta orçamentária;

discussão, votação e aprovação da Lei Orçamentária; execução orçamentária; e acompanhamento, controle e avaliação da execução orçamentária; sendo que o processo orçamentário não pode ser visto como autossuficiente, já que a primeira etapa do ciclo se renova anualmente – Elaboração da proposta orçamentária (GIACOMONI, 2002, p. 192).

Mendes (2016, p. 60) corrobora que o primeiro ciclo do orçamentário é a elaboração da proposta orçamentária, a qual consiste nas atividades preliminares relacionadas à alocação de recursos, considerando o cenário fiscal.

Portanto, a fase de elaboração da proposta orçamentária inclui o processo de tomada de decisão, quando se decide onde e quanto alocar nas programações orçamentárias.

No caso do orçamento brasileiro, esse processo pressupõe uma constante articulação com os agentes envolvidos na tarefa de elaboração das propostas orçamentárias setoriais das diversas instâncias da Administração Pública Federal e dos demais Poderes da União.

Assim, conforme previsto no art. 4º da Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, integram o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal: o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, como órgão central, os órgãos setoriais e os órgãos específicos.

Explicita o normativo, ainda, que os órgãos setoriais são as unidades de planejamento e orçamento dos Ministérios, da Advocacia-Geral da União, da Vice-Presidência e da Casa Civil da Presidência da República. Já os órgãos específicos são aqueles vinculados ou subordinados ao órgão central do Sistema, cuja missão está voltada para as atividades de planejamento e orçamento.

Os órgãos setoriais e específicos ficam sujeitos à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central do Sistema, sem prejuízo da subordinação ao órgão em cuja estrutura administrativa estiverem integrados.

Na elaboração, negociação e implementação do orçamento público, a ponderação de interesses, a barganha sobre possibilidades e o balizamento de representações sociais e políticas são fundamentais (SILVA et. al., 2019).

Por sua vez, Fitipaldi, Costa & Araújo (2017, p. 617) explicitam que o processo orçamentário consiste em uma programação ou planejamento de despesas futuras, resultado de escolhas sociais feitas no presente, com base em expectativas quanto à evolução da receita de tributos e o comportamento da taxa de inflação no período da realização do gasto governamental orçado. Essas expectativas produzem tensões entre grupos de interesses concernentes à formulação e à execução orçamentária, transformando o arcabouço legal do orçamento no resultado tangível das negociações entre grupos.

No âmbito do Governo Federal, o Manual Técnico de Orçamento - MTO, editado anualmente, pela Secretaria de Orçamento Federal – SOF do Ministério da Economia explicita as instruções para elaboração dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União.

O MTO (2018, p. 82) estabelece que esse processo compreende a participação dos órgãos central, setoriais e das Unidades Orçamentárias, o que pressupõe a constante necessidade de tomada de decisões nos seus vários níveis.

No que concerne especificamente à elaboração da proposta orçamentária, essa deverá estar compatível com o PPA, com a LDO e com os ditames da Emenda Constitucional nº 95 – EC 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal que vigorará por vinte exercícios financeiros por meio da inclusão dos arts. 106 a 114 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT.

Dessa forma, o processo de elaboração orçamentária se inicia na SOF, Órgão Central, que define as diretrizes estratégicas e as normas para elaboração da peça orçamentária, assim como estabelece o referencial monetário, ou seja, a etapa de construção do cenário fiscal que se refere à apuração das despesas discricionárias, montante de recursos que os órgãos setoriais poderão manejar para alocação no seu conjunto de programas.

Quanto aos órgãos setoriais, o MTO indica que após a distribuição do referencial monetário pela Secretaria de Orçamento Federal, esses detalham a abertura do orçamento, segundo a estrutura programática da despesa, devendo ter como parâmetro a orientação estratégica de governo e as orientações estratégicas dos ministérios. Além disso, estabelecem as diretrizes setoriais e divulgam as normas e os referenciais monetários para as unidades orçamentárias. Por fim, o Órgão Setorial analisa, valida, consolida e formaliza a proposta orçamentária setorial, com posterior retorno ao Órgão Central para consolidação no âmbito da União.

Considerando a escassez de recursos, cada órgão setorial observará, no processo de alocação orçamentária, pela melhor distribuição, tendo em vista as prioridades e a qualidade do gasto a partir do processo decisório dos gestores públicos.

Dessa forma, a elaboração do orçamento consiste em uma ação integrada, articulada e racional, que ocorre envolvendo a Secretaria de Orçamento Federal, os Órgãos Setoriais e específicos e as Unidades Orçamentárias.

### **3. O Modelo Teórico Incremental**

Originalmente, a lógica “incrementalista” foi estudada de forma mais abrangente no âmbito da teoria da tomada de decisões, tendo como um dos principais intérpretes dessa abordagem sobre a esfera governamental, Charles Lindblom (SILVEIRA, apud BITTERN COURT, 2015; BARCELOS, 2008).

Lindblom propôs o “método das comparações sucessivas limitadas” o qual posteriormente generalizou pelo termo “incrementalismo” ou análise incremental. Lindblom sugere que as escolhas públicas ocorrem de maneira sequencial. Nessa direção, o melhor critério de decisão são os acordos mútuos. Assim, o que é factível politicamente é incremental, sendo que as políticas drasticamente diferentes são expurgadas. (BARCELOS, 2008, p.6)

Reforçando as ideias de Lindblom, Aaron Wildavsky escolheu o campo do orçamento público para desenvolvimento do modelo teórico incremental. As bases do incrementalismo foram desenvolvidas nos estudos, *The Politics of the Budgetary Process* (1964) e *New Politics of the Budgetary Process* (1988) (ABREU et al. 2012, p. 139).

Segundo Alves (2016, p. 125), para demonstrar que as demandas orçamentárias são explicadas pelos orçamentos aprovados no ano anterior, os autores utilizaram os dados orçamentários (séries temporais) do Governo Federal Norte Americano, no período entre 1947 e 1963, e com isso demonstraram que os resultados são função dos valores iniciais acrescidos ou diminuídos de um valor aleatório.

De acordo com Barcelos (2008, p. 8) os estudos de Wildavsky resultaram numa abordagem de análise orçamentária denominada “Incrementalismo” a qual auxilia a compreender que as decisões são tomadas a partir de um processo simplificado, não sendo, portanto, compreensivas, mas sim restritas e parceladas baseadas nas experiências passadas.

Acrescenta, ainda, Alves (apud BARCELOS, 2012), que “o modelo incremental – particularmente aplicável ao campo de estudos orçamentários – parte do pressuposto que cada orçamento público é elaborado com base no anterior, com pequenas variações, que são apenas incrementais. Portanto, no incrementalismo, a base do orçamento é tida como quase totalmente dada, sendo a sua principal preocupação compreender os fatores que explicam como ocorrem as mudanças marginais dessa base.”

Barcelos (2008, p.7) também afirma que a ideia central desse conceito é a de que as dotações orçamentárias são relativamente estáveis ao longo do tempo, já que o orçamento corrente é amplamente baseado no orçamento do ano anterior.

Ollaik (2012, p. 348) indica que o incrementalismo possui características principais, as quais, Wildavsky sintetizou em quatro pontos. Primeiro, as decisões orçamentárias são eminentemente políticas, pois requerem aprovação da autoridade governamental para sua efetivação. Segundo, os resultados do processo orçamentário são geralmente incrementais, ou

seja, variam pouco de um ciclo orçamentário para outro. Terceiro, a orçamentação pode ser entendida como uma decisão baseada em cálculos para simplificar a complexidade. Quarto, os participantes adotam estratégias, baseados em cálculos, ou seja, os participantes escolhem estratégias que acreditam ter maior probabilidade de sucesso sob condições de incerteza.

No entanto, existem muitas críticas ao incrementalismo. Dentre as quais, que o modelo não permite analisar ou explicar as mudanças bruscas que se observam em séries históricas. Além disso, há críticas que apontam falhas nos trabalhos empíricos desenvolvidos com base no modelo incrementalista, especialmente quanto ao nível de análise e agregação; bem como no que diz respeito à definição do que é incremental; e à metodologia (OLLAIK et al, 2001, p. 351).

Contudo, não obstante as críticas, o incrementalismo é considerado como o melhor ponto de partida para os estudos de orçamento público (ABREU et al., 2012, p. 140).

#### **4. Histórico do Ministério da Fazenda**

Com a chegada da Corte de Lisboa ao Brasil em 1808, o príncipe regente Dom João, por meio do Alvará de 28 de junho de 1808, criou o Erário Régio e o Conselho de Fazenda, com a finalidade de centralizar todos os negócios pertencentes à arrecadação, distribuição e administração da Real Fazenda.

A denominação “Ministério da Fazenda” só foi oficialmente adotada em 1891, durante o Governo de Deodoro da Fonseca, com a implantação da República.

Até 2019, antes da criação do atual Ministério da Economia, o Ministério da Fazenda era responsável pela formulação e execução da política econômica do Brasil. Sua área de atuação abrangia assuntos diversos, dentre os quais se destacam: moeda, crédito e instituições financeiras; política e administração tributária; administração financeira e contabilidade pública; dívida pública; negociações econômicas internacionais; preços em geral; tarifas públicas e administradas; fiscalização e controle do comércio exterior; e acompanhamento da conjuntura econômica.

O Relatório de Gestão 2018, do Ministério da Economia, indica que quanto à estrutura organizacional, o Ministério da Fazenda era um órgão público da Administração Direta com a seguinte estrutura:



## **2.5 O Processo Orçamentário do Ministério da Fazenda**

A Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração – SPOA, integrava a estrutura da Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda, conforme o Decreto nº 9.003, de 13/03/2017, alterado pelo Decreto nº 9.266, de 15/01/2018.

As suas competências regimentais se encontravam regidas pela Portaria MF nº 144, de 27/04/16, que atribuía à SPOA, no âmbito do Ministério da Fazenda, a função de órgão setorial, atribuição dada pela Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, sujeitando-se à orientação normativa e à supervisão técnica dos respectivos órgãos centrais.

Nesse contexto, competia à Secretaria Executiva por intermédio da SPOA planejar, coordenar, apoiar e supervisionar atividades relacionadas aos citados Sistemas, exercendo, portanto, papel articulador entre as unidades gestoras executoras do MF e o órgão central de cada sistema da administração pública federal.

Assim, a SPOA não atuava diretamente na execução de políticas públicas, mas dava suporte operacional às atividades de gestão de várias unidades do Ministério da Fazenda e de outros Ministérios, possuindo representatividade nos 26 Estados Federados e no Distrito Federal.

O processo orçamentário, no âmbito do Ministério da Fazenda, acontecia da seguinte forma: primeiro, a Secretaria de Orçamento Federal, órgão central, estabelecia o referencial monetário para elaboração da proposta orçamentária anual. Segundo, a SPOA construía cenários, sob o aspecto técnico, para a distribuição desse referencial entre as Unidades Orçamentárias.

Os critérios para a tomada de decisão para a construção desses cenários se baseavam na avaliação do desempenho dos órgãos em relação à programação do ano recém findo, análise dos do orçamento básico inicial do órgão, verificação de prioridades indicadas pelos órgãos, bem como na proporcionalidade da participação da unidade no total da PLOA do ano anterior.

Por sua vez, as Unidades Orçamentárias possuem autonomia para distribuição dos valores de acordo com suas prioridades.

Após a discussão no âmbito de cada Unidade Orçamentária, a SPOA discutia internamente com todos esses órgãos, consolidava e encaminhava a proposta orçamentária anual ao Órgão Central de orçamento.

O processo decisório de alocação de recursos cabia, em última instância, ao Secretário Executivo e ao SPOA, após discussões técnicas com todas as áreas envolvidas.

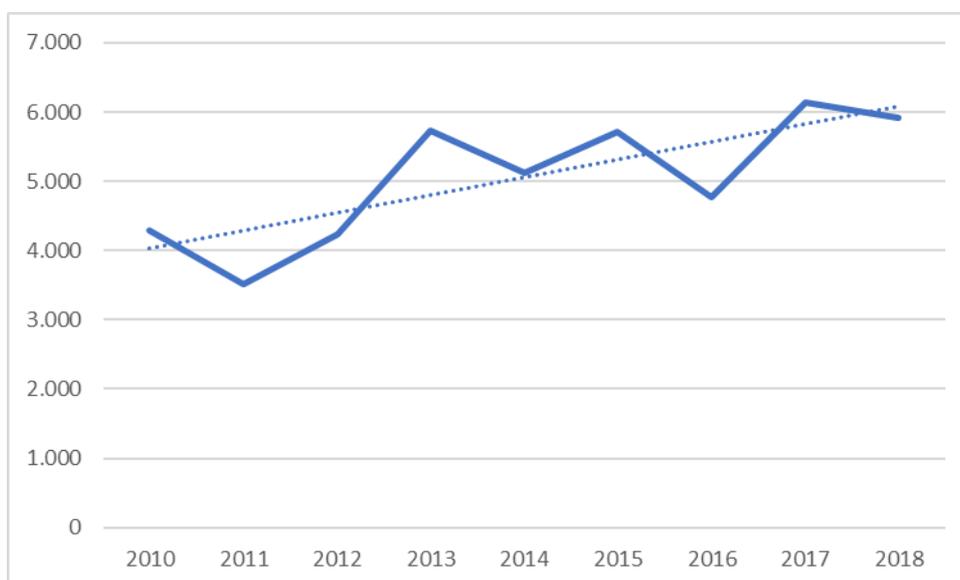
### **3. ANÁLISE DOS DADOS**

Em termos orçamentários, a estrutura do Ministério da Fazenda pode ser sintetizada nos Órgãos 25000 – Ministério da Fazenda e 71000 – Encargos Financeiros da União, composto pelas seguintes Unidades Orçamentárias: 25101 - Ministério da Fazenda - Administração Direta, 25103 - Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB, 25104 - Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – PGFN, 25201- Banco Central do Brasil – BACEN, 25203 - Comissão de Valores Mobiliários – CVM, 25206 - Superintendência Nacional de Previdência Complementar – PREVIC, 25208 - Superintendência de Seguros Privados – SUSEP, 25903- Fundo de Compensação e Variações Salariais – FCVS, 25913- Fundo Especial de Treinamento e Desenvolvimento – FUNTREDE, 71103 - Encargos Financeiros da União - Pagamento de Sentenças Judiciais, 71104 - Remuneração de Agentes Financeiros - Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda, 71901 - Fundo Contingente da Extinta RFFSA - Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda, 71902 - Fundo Soberano do Brasil - Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda e 71905- Fundo de Garantia à Exportação - Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda.

No tocante ao processo orçamentário, no âmbito do Ministério da Fazenda, verifica-se a tendência de elevação dos valores das Propostas de Leis Orçamentárias Anuais – PLOA's, entre os exercícios de 2010 a 2018 (vide Gráfico 1).

Esse fato (elevação) pode ser um indicio para comprovação da hipótese do presente estudo, que é a de que as decisões para a elaboração do orçamento posterior (ano seguinte) partem de um cenário base de despesas (assegurado ano após ano), acrescida de uma margem incremental das dotações pré-existentes e de novos gastos marginais.

**Gráfico 1 – Evolução das Propostas Orçamentárias entre 2010 e 2018 do MF, em R\$  
Milhões a preços constantes**



Fonte: Sistema de Planejamento e Orçamento - SIOP

A partir do Gráfico 1 observa-se que houve pequenas variações nas propostas orçamentárias, entre 2010 e 2018, o que não descarta que o processo orçamentário se baseou no método incremental, uma vez que a ideia principal do conceito deverá estar sempre associada à de que as dotações orçamentárias são relativamente estáveis ao longo do tempo e que o orçamento do ano corrente é baseado no orçamento do ano anterior. (ALVES, p. 136, 2016).

Dessa maneira, para compreender as variações das PLOA's, se observa, na Tabela 1 a seguir a estrutura programática do MF, no período de 2010 a 2018.

**Tabela 1 – Evolução da Estrutura Programática entre 2010 e 2018 do MF, em R\$ Milhões a preços constantes**

<b>PROGRAMAS</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
0083 - Previdência Social Básica	59	4							
0088 - Indenizações e Pensões Especiais de Responsabilidade da União	0								
0379 - Desenvolvimento da Agricultura Irrigada	3	2							
0773 - Gestão da Política de Administração Financeira e Contábil da União	0	0							
0909 - Operações Especiais: Outros Encargos Especiais	691	49	44	26	8	11	5	5	53
0910 - Operações Especiais: Gestão da Participação em Organismos e Entidades Nacionais e Internacionais	123	6	2	0	0	8	4	8	7
0911 - Operações Especiais - Remuneração de Agentes Financeiros			808	872	664	661	664	907	873
0913 - Operações Especiais - Integralização de Cotas em Organismos Financeiros Internacionais							3	904	851
1384 - Proteção Social Básica	2	0							
2024 - Comércio Exterior	30	29	13	243	30	24	2	5	114
2038 - Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública	21	14	9	20	22	16	7	9	10

2039 - Gestão da Política Econômica, Garantia da Estabilidade do Sistema Financeiro Nacional e Melhoria do Ambiente de Negócios	406	380	403	509	532	1.37 3	557	492	438
2061 - Previdência Social								12	6
2077 - Agropecuária Sustentável	23	23	21	17	20	15	2	2	42
2081 - Justiça, Cidadania e Segurança Pública			2	2	2	2	2	3	3
2110 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Fazenda	2.93 6	3.01 0	2.942	4.050	3.85 1	3.60 4	3.519	3.801	3.524

A Tabela 1 (Evolução da Estrutura Programática entre 2010 e 2018 do MF) evidencia as variações da alocação orçamentária, sendo que a elevação dos gastos não ocorreu de forma uniforme para todos os programas.

Importante destacar que as explicações para as variações, entre 2010 e 2018, ocorrem principalmente a partir do Plano Mais Brasil, Plano Plurianual para o período de 2012 a 2015, quando ocorreu uma reestruturação da função “Planejamento” do Governo Federal, implicando na redução dos programas finalísticos de 321 programas para 65 programas temáticos, com a junção de muitos programas, mas mantendo-se as dotações anteriores.

Dessa forma, os programas de Previdência Social Básica, Indenizações e Pensões Especiais de Responsabilidade da União, Desenvolvimento da Agricultura Irrigada, Gestão da Política de Administração Financeira e Contábil da União e Proteção Social Básica foram excluídos durante a elaboração do PPA 2012-2015 da programação do Ministério da Fazenda. Esse fato não implica necessariamente a exclusão da agenda, mas tão somente a sua migração para outro Programa no Governo Federal.

Importante ressaltar a importância de continuidade do estudo para que se verifique as modificações na estrutura programática do Ministério no início de cada Plano Plurianual e a

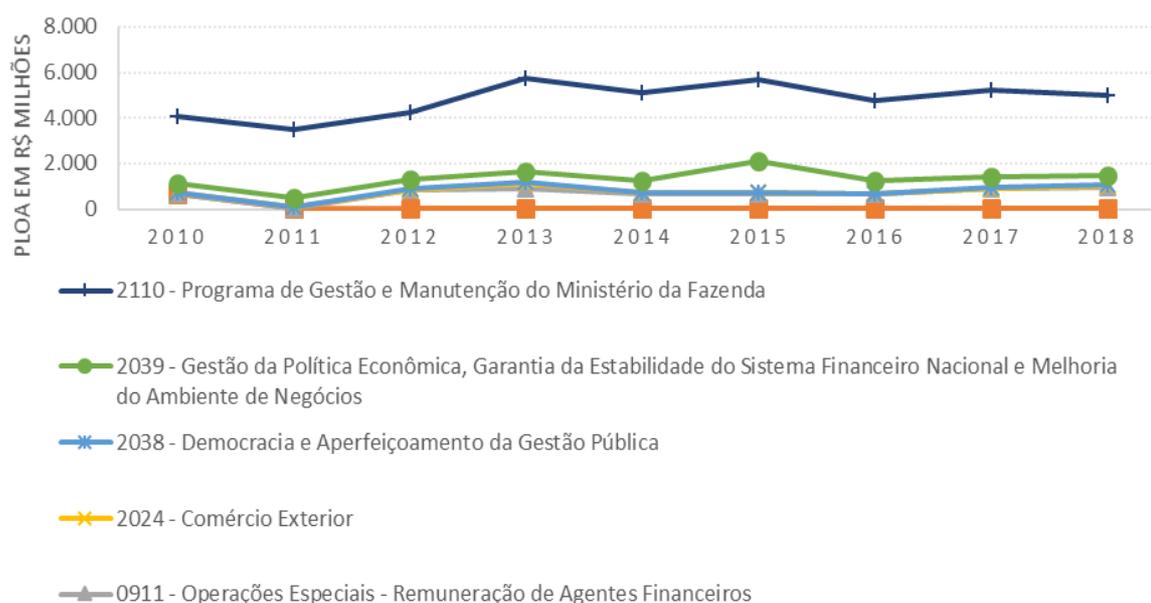
migração de ações e programas entre os ministérios, o que pode mostrar que o processo orçamentário do MF sofre outras alterações, além de ser influenciado pelo método incrementalista, pois poderá estar sujeito às variações nas agendas de Governo.

De outro modo, conforme Gráfico 2 abaixo, se verifica a constância dos valores dos Programas, de maior importância na pasta, tais como: 0911 - Operações Especiais - Remuneração de Agentes Financeiros, 2024 - Comércio Exterior, 2038 - Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública, 2039 - Gestão da Política Econômica, Garantia da Estabilidade do Sistema Financeiro Nacional e Melhoria do Ambiente de Negócios e 2110 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Fazenda.

Isso oferece evidências que as agendas, no âmbito do Ministério da Fazenda, não tiveram grandes oscilações no período estudado, exceção aos programas excluídos no início do PPA. Cabe ressaltar, que algumas oscilações nos programas devem ser melhor explicadas com a análise das ações orçamentárias. Por exemplo, o Programa 0911 - Operações Especiais - Remuneração de Agentes Financeiros apresenta execução a partir de 2013, que pode ser explicado por uma decisão do Governo Federal em agregar todos os gastos referentes à Agentes Financeiros envolvidos na implementação de políticas setoriais no Ministério da Fazenda, resultando na migração das ações de outros Ministérios para o MF.

Também, importante ressaltar a importância do Programa 2110 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Fazenda, pois nesse programa estão todas as despesas relacionadas às atividades finalísticas do MF que exigem sistemas informatizados de alcance nacional, e até mesmo internacional, como o Sistema de Imposto de Renda da Receita Federal e Sistema Integrado ao Banco Central – SISBACEN.

**Gráfico 2 – Evolução dos Principais Programas do MF entre 2010 e 2018, em R\$ Milhões a preços constantes**



## CONCLUSÃO

Esse estudo teve como objetivo geral compreender o modelo teórico incremental para verificar se o processo orçamentário do Ministério da Fazenda guarda aderência a esse modelo visando, com esse esforço, contribuir para o seu aperfeiçoamento.

Ao longo do estudo, com base no referencial teórico, observou-se que o processo orçamentário se caracteriza pela presença de diversos atores e interesses, sendo possível identificar aspectos positivos e também aspectos a melhorar, tais como, realização de série histórica que evidencie as alterações das agendas do Ministério.

Com base nos aspectos observados, conclui-se que, de modo geral, o processo orçamentário do Ministério da Fazenda guarda similaridade com algumas características do incrementalismo. Também se observa que o orçamento do MF apresenta rupturas ao longo do período, resultado em parte da mudança do modelo de programa do PPA e de realocações de ações, sem, entretanto, haver descontinuidade das respectivas ações em âmbito federal. Tais rupturas, não indicam modelos orçamentários diversos do incrementalismo. Recomenda-se a ampliação da análise de tais rupturas para verificar se são explicadas pela conjuntura econômica, política ou pela tomada de decisão dos atores envolvidos no processo alocativo.

Os resultados das variações da Proposta de Lei Orçamentárias e dos Programas no âmbito do Ministério da Fazenda convergem para evidenciar que a hipótese apresentada no estudo se confirma, uma vez que as decisões para a elaboração do orçamento posterior (ano seguinte) partem de um cenário base de despesas (assegurado ano após ano), acrescida de uma margem incremental das dotações pré-existentes e de novos gastos marginais.

Assim, no processo orçamentário do MF, os valores dos programas, variam marginalmente de ano a ano, mas ao longo do tempo, essa variação é distribuída de maneira linear.

Desse modo, conclui-se que o processo orçamentário do MF, com base nos componentes apresentados por Ollaik (2011), referenciados na fundamentação teórica, se baseia em decisões políticas, com poucas variações, sendo a base orçamentária estável e com mudanças marginais. Além disso, é um processo que apresenta muitos atores, todavia ocorre a simplificação no que diz respeito à alocação orçamentária, pois parte da alocação orçamentária do ano anterior acrescido de um incremento, que por vezes pode ser atualização monetária do período.

Dessa forma, a hipótese de ser um orçamento influenciado pelo modelo teórico incremental é confirmada a partir da análise da série histórica do orçamento do MF.

Como sugestões de melhorias para o processo de alocação de recursos no âmbito do Ministério da Fazenda recomenda-se:

- A realização de análise Ex-Ante de cada ação e programa implementado pelo MF, considerando a melhoria no desenho das políticas, a economicidade, eficiência e eficácia de cada ação;
- Avaliação Ex-Post das ações e programas, considerando a avaliação de desenho das ações e programas, a avaliação de implementação, a avaliação de governança das ações e programas, a avaliação de resultados e impacto, quando for o caso, e a avaliação econômica ou retorno econômico e social, considerando a análise custos e benefícios dos projetos, análise de eficiência e análise da economicidade, que permitirá verificar alternativas mais baratas de implementação das ações e programas.
- Recomenda-se ainda verificar as oscilações marginais nas despesas que possibilitem, ano a ano, captar o tamanho da desigualdade na execução orçamentária, ou seja, criar um padrão do que seja um perfil incremental;
- Levantamento dos custos das atividades exercidas no Ministério, a fim de criar uma metodologia para os incrementos na programação;
- Adoção de um critério não-linear para distribuição dos recursos, ou seja, adoção de parâmetro de distribuição ou corte do orçamento não proporcional em relação à PLOA anterior.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Welles Matias de; LIMA, Nerylson; NEIVA, Vinícius Mendonça. **Modelos de tomada de decisão no processo orçamentário brasileiro: uma agenda de pesquisas**. Revista do Serviço Público, v. 63, n.2, p. 135-155, abr.-jun. 2012.

ALVES, Marco Antônio Alves. **O modelo incremental como teoria para o processo orçamentário, 2016**

BARCELOS, Carlos Leonardo Klein. **Quinze Anos sem Aaron Wildavsky: Recordando Lições Valiosas.** Artigo apresentado no Encontro de Administração Pública e Governança, Salvador – BA, 2008.

BARCELOS, Carlos Leonardo Klein. **Governança orçamentária e mudança institucional: o caso da norma geral de direito financeiro - lei nº 4.320/64.** 2012. xi, 276 f., il. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

BORGES, Ana Cláudia Castro da Silva. **Governança Orçamentária e gasto público no Brasil: uma abordagem do processo de definição da despesa em âmbito federal.** 2015.167 f. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Administração: Universidade de Brasília. 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Texto constitucional promulgado em 05 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 2019.

FITTIPALDI, I., Costa, S.F.; De Araújo, C.M.C. **O gasto público federal brasileiro: um perfil incrementalista?** Revista do Serviços Público, 68 (3) 611-630 jul/set, 2017.

MELO, Verônica de Souza de. **Tomada de Decisão em Orçamento: O caso da Universidade Federal de Santa Catarina.** Tese Mestrado em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

MENDES, Sérgio. **Administração Financeira e Orçamentária – 6ª edição rev. E atual – Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: MÉTODO, 2016.**

OLLAIK, Leila Giandoni et al. **Novas direções para pesquisas orçamentárias no Brasil. Revista de Políticas Públicas**, v. 15, n. 2, 2011. Disponível em < <http://gurupi.ufma.br/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=EID4nggICu&dl> > Acesso em junho 2017.

SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL. **Manual Técnico de Orçamento - MTO. Edição 2018.** Brasília, 2017. 166 p.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2018. **Relatório de Gestão Fiscal – Consolidado.** Disponível em:<<http://www.economia.gov.br/aceso-a-informacao/auditorias/arquivos/relatorio-de-gestao-2018-mf.pdf>. Acesso em:

SILVA, Cristiane Aparecida; SILVA, Fabiano Aparecido;; SUAVE, Ricardo. **Dinâmicas Orçamentárias dos Governos Locais Paranaense: Seguindo o Incrementalismo ou Equilíbrio Pontuado?** Artigo apresentado no Congresso USP de Iniciação Científica em Contabilidade, São Paulo – SP, 2019.

SILVEIRA, Ana Júlia Eiras da. **O Atual formado de orçamentação no Brasil e a Emenda Constitucional nº 95, de 2016.** 2017. 57 f., il. TCC (Pós -Graduação em Orçamento Público) – Instituto Legislativo Brasileiro, Brasília, 2017.