

As distorções na estimativa dos investimentos públicos decorrentes dos critérios de contabilidade dos governos

Sérgio Wulff Gobetti

INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo comparar os vários critérios de análise da execução orçamentária, mostrando como o método contábil convencional, baseado nos valores liquidados que constam nos balanços oficiais, tornou-se inapropriado para mensurar a evolução das despesas, sobretudo dos investimentos. Essa inadequação decorre de um procedimento adotado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e seus pares nas demais esferas da Federação, qual seja, a liquidação automática, na virada de cada ano, de todos os empenhos de despesas que até aquele momento não tenham sido liquidados ou cancelados. A magnitude desse procedimento, aqui denominado “liquidação forçada”, que gera os chamados “restos a pagar não processados”, tem se ampliado nos últimos anos devido à necessidade de ajuste fiscal e, conseqüentemente, do aumento da distância que separa a execução do orçamento pela ótica da competência da execução pela ótica de caixa ou financeira.

Nesse contexto, como é possível verificar, vários investimentos apresentados como liquidados pela União e Estados nunca se concretizam ou só se efetivam em anos posteriores ao seu lançamento contábil, criando-se – mesmo no longo prazo – um viés de superestimativa nas análises baseadas nesse critério¹. É o caso das estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para os investimentos da administração pública em Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), que é uma das variáveis macroeconômicas de maior relevância para a avaliação das Contas Nacionais.

Sérgio Wulff Gobetti é economista e jornalista de O Estado de S.Paulo, especializado em Finanças Públicas, Mestre em Economia pela Universidade de Brasília (UnB) e Doutorando pela mesma instituição.

¹ Quando falamos em efetivação do investimento, não estamos falando do seu pagamento, mas da confirmação de realização do serviço ou obra, conforme a Lei nº 4.320/64.

Recentemente, a STN chegou a publicar um novo manual de elaboração dos relatórios previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), visando a dar maior transparência aos números efetivamente liquidados, em separado dos “restos a pagar não processados”, a partir de 2007. Mas os balanços gerais que servem de insumo para as estimativas do IBGE e para a análise dos órgãos de controle, como TCU e TCEs, seguem sendo elaborados no mesmo formato. A fim de lidar com essas distorções, apresentamos neste artigo um modelo plurianual de análise da execução orçamentária que nos permite estimar o valor de investimento efetivamente executado em cada ano. Aplicando essa metodologia às contas 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\$ 122,3 bilhões entre 1995 e 2006, o valor efetivamente realizado no período foi R\$ 103,5 bilhões – uma diferença a menor de R\$ 18,8 bilhões.

I. ASPECTOS LEGAIS E PRÁTICOS DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E DA CONTABILIZAÇÃO DOS INVESTIMENTOS

A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, 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, 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 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”. Ou seja, há uma nítida distinção entre empenho e liquidação, não justificando-se que ao final do exercício se considerem realizadas todas as despesas empenhadas, sobretudo no caso dos investimentos, em que se verifica considerável lapso de tempo entre o empenho e a conclusão da obra, mesmo quando executada por trechos.

Essa clara distinção entre empenho e liquidação é tão mais importante nos tempos atuais, de ajuste fiscal. Para se adequar às metas de superávit primário e às 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 as despesas mais facilmente contingenciáveis. Na medida em que as receitas superam as estimativas iniciais e as projeções de arrecadação são atualizadas, criam-se condições para uma relativa flexibilização das despesas, mas isso só costuma ocorrer no segundo semestre, o que afeta o ritmo de execução dos investimentos.

Na atual conjuntura, é possível verificar que cada vez menos investimentos empenhados em um ano são efetivamente realizados naquele ano. Entre 1995 e 2006, constatamos que apenas 54,9% 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.

² O artigo 73, inciso VI, da Lei nº 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, 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”.

Condicionados pelas restrições fiscais e pelo calendário eleitoral, os investimentos têm 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 semestre², 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. Antes da sanção da lei orçamentária, o governo federal não tem autorização para iniciar novos investimentos, mas nada lhe impede de dar prosseguimento ou início aos investimentos empenhados no ano anterior.

Foi por isso que, no final de 2005, prevendo tal fato, 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 em torno da aprovação do Orçamento.

Tabela 1
Índice de Execução dos Investimentos no ano de competência

Ano	R\$ mil		
	Liquidado(=Empenhado)	Executado	Exec/Liq (%)
1995	4.746.097	3.478.303	73,3
1996	5.727.051	4.304.842	75,2
1997	7.537.834	5.984.186	79,4
1998	8.284.570	7.289.079	88,0
1999	6.955.350	4.307.177	61,9
2000	10.099.094	5.503.215	54,5
2001	14.580.419	6.361.284	43,6
2002	10.126.831	5.907.191	58,3
2003	6.452.131	4.682.592	72,6
2004	10.865.980	5.543.493	51,0
2005	17.322.105	6.541.997	37,8
2006	19.606.612	7.290.783	37,2
1995-2006	122.304.074	67.194.142	54,9

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-item 98.

Já prevenido tal possibilidade, o Decreto nº 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” e tem profundas conseqüências para o trabalho estimativo dos investimentos da administração pública, já que os documentos oficiais do governo produzidos até 2005 não diferenciam, ao final do ano, os valores liquidados automaticamente dos valores efetivamente liquidados, de acordo com requisitos do artigo 63 da Lei nº 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. A maioria dos governos estaduais, orientados pela Portaria nº 516 da STN, de 14/10/2002, modificada pela Portaria nº 633, de 30/08/2006, também passaram a aplicar o mesmo procedimento, que desvirtua o conceito de liquidação associado à efetiva execução de uma despesa, além de dificultar 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. 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.

II. A DISTORÇÃO CONTÁBIL-FINANCEIRA: UMA QUESTÃO APENAS DE FLUXO?

Um argumento frequentemente apresentado para minimizar os efeitos da contabilização dos investimentos pelo critério de liquidação (= empenho) é de que os mesmos se anulariam no fluxo das despesas. Ou seja, embora a liquidação forçada antecipe indevidamente um investimento que ainda não se realizou em um determinado ano t , o mesmo ocorreu em $t - 1$ e ocorrerá em $t + 1$. Esse raciocínio peca, inicialmente, por desconsiderar que, como a magnitude dos investimentos e da “liquidação forçada” se altera substancialmente de ano para ano, como pôde ser observado na Tabela 1, então a mensuração dos valores anuais – fundamental para as Contas Nacionais, por exemplo – sofre significativa distorção. Mas essa não é a única falha do raciocínio: 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 mais que o Tesouro postergasse os pagamentos das despesas já realizadas, o volume de desembolsos financeiros se aproximaria do volume de investimentos empenhados.

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. A menos que, como é nossa hipótese, uma parte considerável desses restos a pagar nunca seja efetivamente liquidada e seja cancelada mais cedo ou mais tarde.

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 2006. 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 0,81% do PIB, enquanto pela ótica financeira chega a apenas 0,69%. 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.

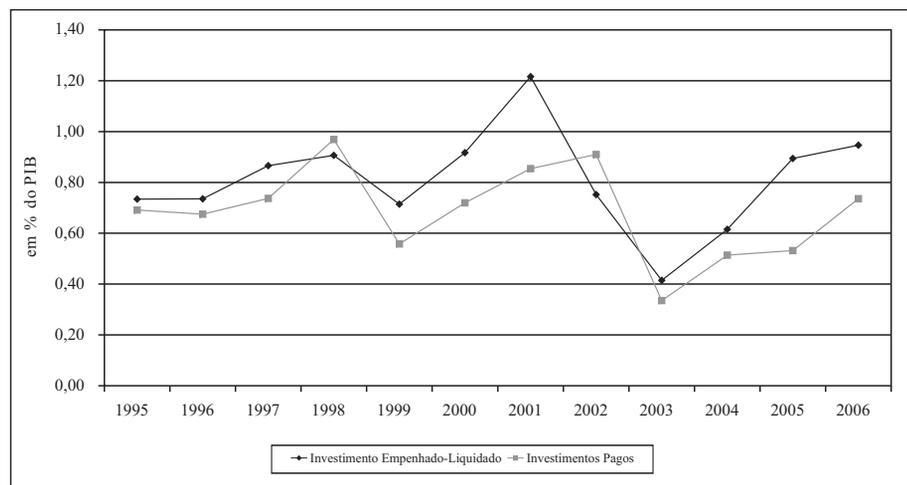
Outra evidência, que confirma parcialmente nossa hipótese sobre a influência do ajuste fiscal, é de que essa distorção é maior no período posterior à adoção de metas de superávit primário, a partir de 1999, como pode ser notado pela área que separa as duas linhas nesse período. Nessa fase, marcada pelo 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.

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

Gráfico 1 - Evolução contábil-financeira dos investimentos



III. UM MODELO ESTIMATIVO DOS INVESTIMENTOS EFETIVAMENTE REALIZADOS

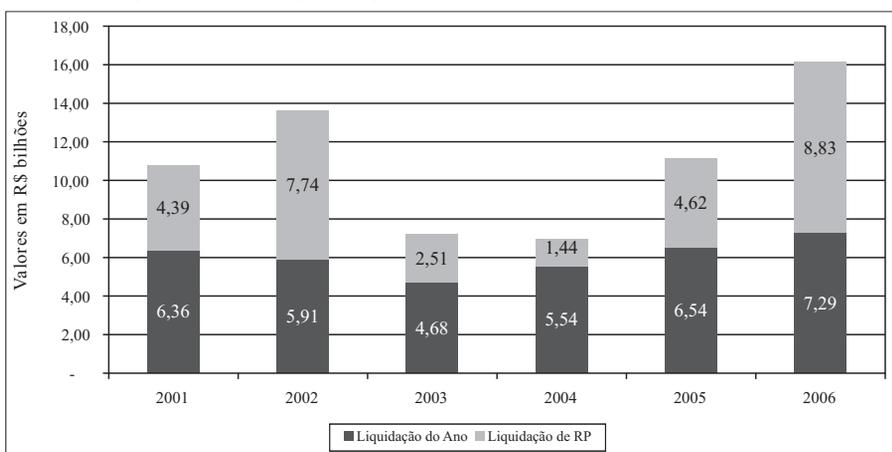
O descompasso entre o empenho e a liquidação e pagamento dos investimentos cria um problema sério para a estimativa dos investimentos do governo pelo critério de competência do orçamento. Embora a Lei nº 4.320 diga, em seu artigo 35, que “pertencem ao exercício financeiro as despesas nele legalmente 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 contribuiram 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 concretizadas 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 verificou-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 RREOs 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. 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, 21% do total.

Figura 1 - Execução orçamentária dos investimentos da União



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, tornou-se incompatível com a realidade orçamentária brasileira. Mesmo que se corrija o atual procedimento de “liquidação forçada”, 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 RPs. 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.

Em nosso modelo, portanto, o investimento estimado tem três componentes principais: a liquidação do orçamento do ano, a execução de RP's. de exercícios anteriores, além dos cancelamentos. Os valores referentes a esses três componentes não estão explicitados nos RREOs e BGUs e devem 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 forma 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 RPs, processados ou não processados, identificados nos RREOs, 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.

Para lidar com esse problema e estimar a liquidação efetiva, 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 SIAFI um relatório de liquidação do subitem 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 anos anteriores a 2001, vamos usar os demonstrativos de restos a pagar que fazem parte do RREO para depurar a inscrição de RPs. 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 RPs 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 uma *proxy* do efetivo valor dos restos a pagar processados.

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* quando parte dos RPs não processados são liquidados, mas não são pagos até o final do ano. Nesse caso, esses RPs permanecerão no RREO de final de ano com a identificação de “não processados” a pagar, embora sejam reinscritos no ano seguinte como “processados”.

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 RPs não processados porque os mesmos já foram integralmente descontados e só estão entrando no cálculo no momento de sua liquidação.

Como os RPs processados têm carência de cinco anos, é preciso que identifiquemos e discriminemos, no SIAFI, os cancelamentos de acordo com o ano original de empenho daquele investimento que gerou o RP, 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.

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 RPs não processados que são liquidados no ano T. Com esse último acréscimo, nosso modelo assume a seguinte representação:

$$InvEf_T \equiv Pg_T + \left[\sum_0^T RPP_t Ins - \sum_0^{T-1} RPP_t APagar \right] - RPP_T Cancel + RPNP Execut_T \quad (3)$$

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 RPs nem os cancelamentos de RPs 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. Apesar disso, temos pelo RREO e outros relatórios baseados no SIAFI a informação de pagamento de RPs 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 RPs entre 1995 e 2000.

Feitas essas considerações de natureza metodológica, dividimos nossas estimativas anuais em dois períodos: 1995-2000 e 2001-2006. Os resultados obtidos, de acordo com a metodologia proposta anteriormente, estão apresentados na

Tabela 2. 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.

Além disso, detectamos que o investimento efetivo total, entre 1995 e 2006, é R\$ 18,8 bilhões inferior ao investimento empenhado-liquidado, o que representa uma diferença anual de 0,11% do PIB em média. Nos últimos seis anos, essa diferença chega R\$ 13,9 bilhões, ou 0,13% do PIB. Individualmente, os anos de 2001 e 2005 são os que apresentam a maior discrepância: R\$ 4,15 bilhões (0,35% do PIB) e R\$ 6,17 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.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBUQUERQUE, C. M., MEDEIROS, M.; FEIJÓ, P. H. *Gestão de finanças públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal*. 1ª Edição. Brasília: Cidade, 2006.
- ALMEIDA, M.; GIAMBIAGI, F.; PESSÔA, S. Expansão e dilemas no controle do gasto público federal. *Boletim de Conjuntura*, Rio de Janeiro, 73, p. 89-98, junho de 2006.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Política Econômica. *Crescimento, Investimento e Poupança*. Brasília: SPE, 2006a. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/documentos/2006/p030706.pdf>>.
- _____. _____. _____. *Nota de Esclarecimento sobre Investimento Público*. Brasília: SPE, 2006b. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/spe/publicacoes/fiscal/seminarios/Nota%20de%20Esclarecimento%20-%20SPE%20v4%20revisão.pdf>>.
- _____. _____. Secretaria do Tesouro Nacional. *Balço Geral da União (1999-2005)*. Brasília: MF, 2006. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/gestao_orcamentaria.asp>.
- _____. _____. _____. *Relatório Resumido da execução orçamentária do Governo Federal e outros demonstrativos: 1995-2006*. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/gestao_orcamentaria.asp>.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Nota Técnica nº 11/DEAFI/SOF/MP*, de 14 de junho de 2006.
- INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística. *Finanças Públicas do Brasil 2002-2003*. Coordenação de Contas Nacionais. Rio de Janeiro: 2006.