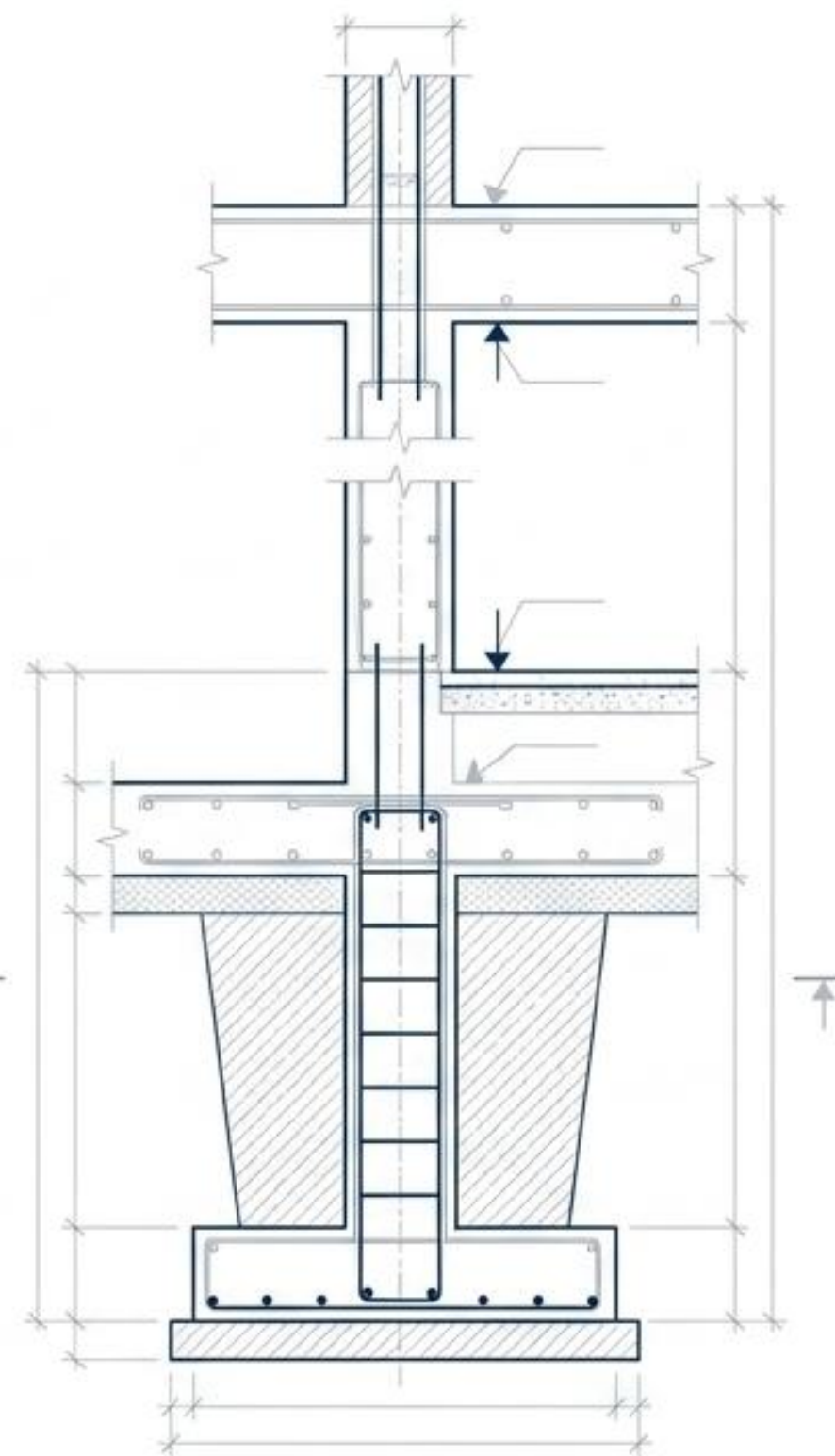


Previsões Orçamentárias no Setor Público: limites, erros e implicações para os profissionais da contabilidade

André Barros

Professor de Contabilidade Pública · Universidade de Rio Verde (UniRV/GO)

Doutorando em Ciências Contábeis · Universidade de Brasília (UnB)



A ROTA DA NOSSA DISCUSSÃO

(+) O Fator Reforma Tributária: Um cenário paralelo de estresse que permeará nossa discussão.



01

A BASE LEGAL

Brechas históricas e a fundação normativa.

Avançando para a interpretação e aplicação das normas.

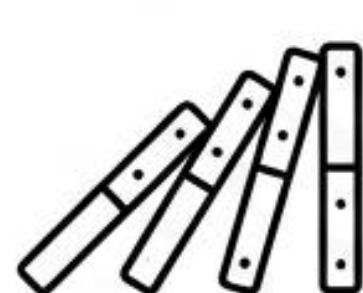


02

O PROCESSO

A 'caixa preta' das estimativas.

Foco na execução prática e apuração de resultados.



03

AS CONSEQUÊNCIAS PRÁTICAS

O efeito dominó sistêmico e os impactos reais da aplicação.

OBJETIVOS DA DISCUSSÃO PROPOSTA



01

AMPLIAR O DEBATE

Focar na previsão de receita como etapa central e condicionante do planejamento orçamentário.



02

COMPREENDER OS EFEITOS

Analisar os impactos da superestimação e subestimação das previsões.



03

IDEIAS E CAMINHOS FUTUROS

Discutir desafios e possibilidades para os profissionais da área contábil.



ESTADO DE GOIÁS
MUNICÍPIO DE RIO VERDE
BALANÇO ORÇAMENTÁRIO
DEZEMBRO DE 2018

ART. 102 DA LEI N.º 4.320/1964 E PORT. 634/2013

R\$ 1,00

RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS	Previsão Inicial (a)	Previsão Atualizada (b)	Receitas Realizadas (c)	Saldo (d) =(c-b)
Receitas Correntes (I)	763.801.563,70	767.861.654,48	868.485.357,11	100.623.702,63
Receita Tributária	149.844.000,00	149.902.437,79	165.162.641,24	15.260.203,45
Receita de Contribuições	65.633.900,00	65.801.035,14	88.706.764,01	22.905.728,87
Receita Patrimonial	23.110.100,00	23.525.628,44	22.018.679,49	- 1.506.948,95
Receita Agropecuária	0,00	194.247,94	194.247,94	0,00
Receita Industrial	0,00	0,00	0,00	0,00
Receita de Serviços	130.064.500,00	130.064.500,00	152.578.975,49	22.514.475,49
Transferências Correntes	386.858.063,70	388.821.684,54	424.173.081,28	35.351.396,74
Outras Receitas Correntes	8.291.000,00	9.552.120,63	15.650.967,66	6.098.847,03
Receitas de Capital (II)	31.548.000,00	31.596.000,00	7.351.329,18	- 24.244.670,82
Operações de Crédito	20.000.000,00	20.000.000,00	477.157,32	- 19.522.842,68
Alienação de Bens	50.000,00	50.000,00	708.700,00	658.700,00
Amortizações de Empréstimos	0,00	0,00	0,00	0,00
Transferências de Capital	11.498.000,00	11.546.000,00	6.165.471,86	- 5.380.528,14
Outras Receitas de Capital	0,00	0,00	0,00	0,00
Recursos Arrecadados em Exercícios Anteriores (III)	0,00	0,00	0,00	0,00
SUBTOTAL DAS RECEITAS (IV) = (I + II + III)	795.349.563,70	799.457.654,48	875.836.686,29	76.379.031,81



Excesso (RA > P)



Equilíbrio (RA = P) - Quanto mais próximo de 1. maior a exatidão



Insuficiência (RA < P)

Efeitos da Superestimação e Subestimação de Receitas

SUPERESTIMAR

(O Balão)

Erro por excesso: Desloca o poder de decisão para a fase de execução (cortes).



SUBESTIMAR

(O Iceberg)

Erro por falta: Desloca o poder de decisão para a fase de realocação (sobras).



DIOGRANDE

DIÁRIO OFICIAL DE CAMPO GRANDE-MS

Assinado de forma digital por RODOLFO LARA DE SOUZA 01721863150
DN: c=BR, o=ICP-Brasil, ou=AC SOLUTI Multipla v5, ou=18799897000230, ou=Presencial, ou=Certificado PP AS, cn=RODOLFO LARA DE SOUZA 01721863150
Versão do Adobe Acrobat: 2021.001.20155

Registro n. 26.965, Livro A-48, Protocolo n. 244.286, Livro A-10
4º Registro Notarial e Registral de Títulos e Documentos da Comarca de Campo Grande - Estado de Mato Grosso do Sul

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA



O PORTAL CONTAS PÚBLICAS PRESTAÇÃO DE CONTAS DADOS ABERTOS BOAS PRÁTICAS

O QUE VOCÊ PROCURA?

AJUDA

Prefeitura de Campo Grande > TRANSPARÊNCIA > Downloads > ORÇAMENTO > LOA > LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA) EXERCÍCIO DE 2025

LGPD OBRAS CONTRATOS PERGUNTAS FREQUENTES PRESTAÇÃO DE CONTAS CONVÊNIOS ORÇAMENTO ORÇAMENTO RIAS E PASSAGENS

PREFEITURA DE CAMPO GRANDE > TRANSPARÊNCIA > DOWNLOADS > ORÇAMENTO > LOA > LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA) EXERCÍCIO DE 2025

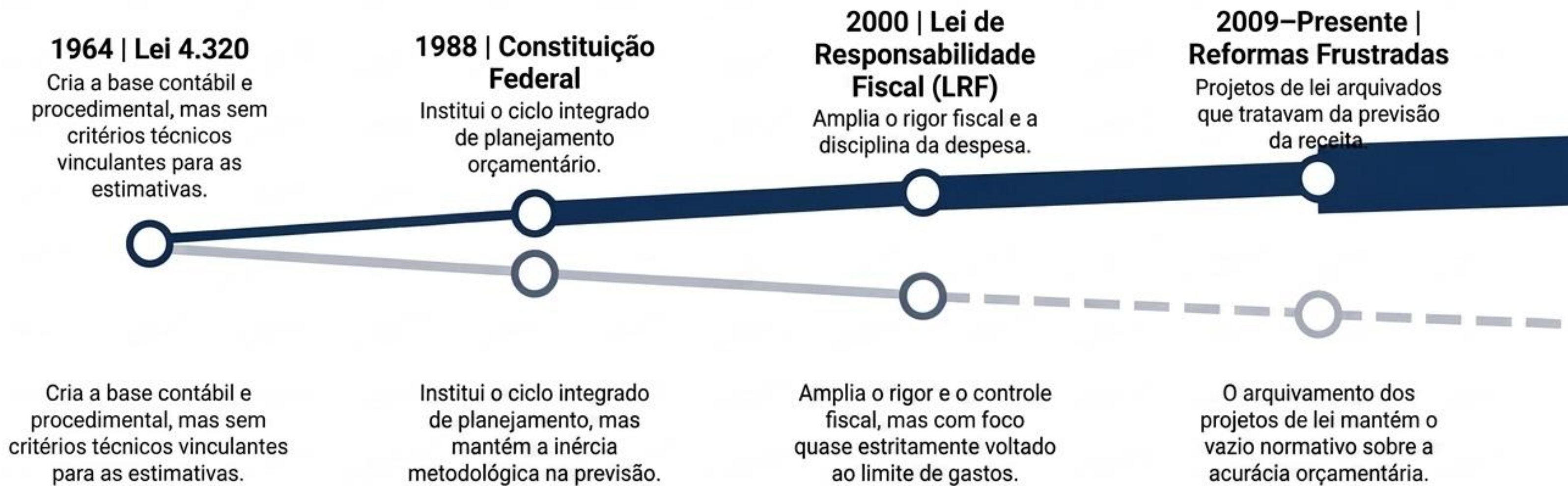
LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA) EXERCÍCIO DE 2025

Lei Orçamentária Anual (LOA) Exercício de 2025

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA) EXERCÍCIO DE 2025

BAIXAR ARQUIVO
Clique aqui para fazer o download.

Especificação		Recursos do Tesouro	Recursos Próprios Indiretas	Outros Recursos	Total - R\$	
1	00000000	Receitas Correntes	3.896.216.047	404.486.506	2.064.225.726	6.364.928.279
1	10000000	Receita Tributária	2.628.915.607	40.000	3.900.000	2.632.855.607
1	20000000	Receita de Contribuição	0	261.733.000	116.105	261.849.105
1	30000000	Receita Patrimonial	34.321.606	20.041.006	129.257.120	183.619.732
1	60000000	Receita de Serviço	160.000	20.001.000	0	20.161.000
1	70000000	Transferências Correntes	1.198.151.000	62.600.000	1.927.451.186	3.188.202.186
1	90000000	Outras Receitas Correntes	34.667.834	40.071.500	3.501.315	78.240.649



A Lei 4.320/64

LEI Nº 4.320, DE 17 DE MARÇO DE 1964

TÍTULO II — DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA

CAPÍTULO II — DA ELABORAÇÃO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA

Art. 29. Caberá aos órgãos de contabilidade ou de arrecadação organizar demonstrações mensais da receita arrecadada, segundo as rubricas, para **servirem de base à estimativa da receita**, na proposta orçamentária. 3

Art. 30. A estimativa da receita terá por base as demonstrações a que se refere o artigo anterior, a arrecadação dos **três últimos exercícios, pelo menos**, como as **circunstâncias de ordem conjuntural e outras** que possam afetar a produtividade de cada fonte de receita. 1
2

ESTÁGIOS DA RECEITA:

PREVISÃO



LANÇAMENTO > ARRECADAÇÃO > RECOLHIMENTO

1 Base estatística aberta ("Pelo menos")

A norma exige apenas 3 exercícios anteriores, sem teto, sem critério de homogeneidade nem tratamento de outliers ou quebras estruturais. Na prática, a lei legitima o uso de qualquer série histórica, deixando o rigor matemático à deriva.

2 Cláusula indeterminada ("Circunstâncias... e outras")

Uma expressão genérica e aberta que não operacionaliza método algum. Esta discricionariedade estrutural acomoda desde a aplicação de modelos econométricos sofisticados até um simples e arbitrário crescimento percentual.

3 O insumo é garantido; o método, ausente

Na transição do Art. 29 para o 30, a lei assegura o insumo (demonstrações mensais por rubrica). Porém, a Previsão segue isolada como fase de planejamento (diferente dos estágios clássicos de realização), sem o método que transforma o dado bruto em estimativa.

Dois Mundos. Uma Única Lei Fundacional.

O ambiente municipal mudou profundamente, mas a lógica da previsão não acompanhou.

	1964	2026
População	78 milhões	213 milhões
Contabilidade	Manual, registros em papel	SICONFI, PCASP, convergência às IPSAS - digital e instantânea
Dependência	Estado centralizador, municípios com baixa capacidade	Municípios fortemente dependentes de transferências
A Norma	Lei 4.320 nasce dias antes do regime militar	A mesma Lei 4.320 segue regendo a previsão

O MCASP Confirma: A Lacuna Técnica da Lei 4.320

Mesmo o manual técnico oficial da STN não preenche a lacuna deixada pela Lei 4.320.

3.5. ETAPAS DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA

As etapas da receita orçamentária podem ser resumidas em: previsão, lançamento, arrecadação e recolhimento.

3.5.1. Previsão

1 Compreende a previsão de arrecadação da receita orçamentária constante da Lei Orçamentária Anual (LOA), resultante de metodologias de projeção usualmente adotadas, observada as disposições constantes na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A previsão implica planejar e estimar a arrecadação das receitas orçamentárias que constarão na proposta orçamentária¹². Isso deverá ser realizado em conformidade com as normas técnicas e legais correlatas e, em especial, com as disposições constantes na LRF. Sobre o assunto, vale citar o art. 12 da referida norma:

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

2 No âmbito federal, a metodologia de projeção de receitas orçamentárias busca assimilar o comportamento da arrecadação de determinada receita em exercícios anteriores, a fim de projetá-la para o período seguinte, com o auxílio de modelos estatísticos ou matemáticos. A busca deste modelo dependerá do comportamento da série histórica de arrecadação e de informações fornecidas pelos órgãos orçamentários ou unidades arrecadoras envolvidas no processo.

A previsão de receitas é a etapa que antecede à fixação do montante de despesas que irão constar nas leis de orçamento, além de ser base para se estimar as necessidades de financiamento do governo.

1 A linguagem é descritiva, não prescritiva.

Metodologias usualmente adotadas. O manual descreve a prática observada – não prescreve método. Onde a Lei 4.320 omite, o MCASP não preenche.

2 A metodologia descrita é federal.

No âmbito federal... Modelos estatísticos e matemáticos pressupõem estrutura técnica (SPE/MF, IPEA, RFB) inexistente no município médio brasileiro. A norma assume capacidade institucional simétrica entre União e municípios – que não há.

3 O memorial é princípio sem operacionalização.

Reproduz integralmente o art. 12 da LRF, mas não define estrutura mínima, parâmetros obrigatórios nem padrão de evidenciação. A obrigação existe como princípio; a operacionalização, não.

☰ MDF (MDF 15ª edição - v6)

O que você procura

MDF

/ [02.00.00. PARTE II ANEXO DE METAS FISCAIS](#) / [02.01.00. DEMONSTRATIVO 1 - METAS ANUAIS](#) / [02.01.03. INSTRUÇÕES DE PREENCHIMENTO](#) / [02.01.03.04. MODELOS DE PROJEÇÃO DE RECEITAS](#)

PROJEÇÃO DE RECEITAS

02.01.03.04. MODELOS DE PROJEÇÃO DE RECEITAS

Publicado em 25/07/2025 Última edição em 25/07/2025  [Seção PDF](#) [Versões anteriores](#)

EXEMPLOS PRÁTICOS DE EVIDENCIAÇÃO DAS PREVISÕES

A apresentação varia drasticamente entre os municípios brasileiros — indo da ausência pública total à excelência metodológica vinculada à LOA.

TRANSPARÊNCIA LIMITADA

Ocultação ou agregação excessiva. O cidadão/pesquisador não consegue verificar as premissas e critérios usados. Nivel caixa-preta.

Cenário 1: Não apresenta publicamente a memória. Apenas prevê o valor na LOA.

Cenário 2: Apresenta apenas de forma agregada no Anexo de Metas Fiscais da LDO, sem detalhamento por natureza de receita.

FORMA DE DIVULGAÇÃO

Documentos técnicos apartados ou apenas resumos. Ajuda a compreender a composição, mas a metodologia descola da peça principal.

Cenário 3: Documento técnico separado da lei.

Cenário 4: Apresenta como anexo específico e nomeado dentro da LOA/PLOA.

FORMA DE DIVULGAÇÃO

Integração profunda e vinculação direta à peça orçamentária. Permite auditoria completa sobre o conservadorismo ou otimismo da meta.

Cenário 5: Caderno ou resumo com estimativas por categoria econômica.

Cenário 6: Memória detalhada por fonte. Informa série histórica, premissas de crescimento econômico (PIB), inflação, legislação, transferências e convênios.

A Régua da Transparência



Curitiba/PR: Publica documento de Estimativa da Receita da LOA, com resumo geral.



Foz do Iguaçu/PR: Publica peça autônoma chamada Metodologia para Estimativa das Receitas Orçamentárias.



Maringá/PR: Apresenta Anexo I — Memória de Cálculo da Receita — LOA 2025.



Saquarema/RJ: Apresenta Anexo 12 — Memória e Metodologia de Cálculo da Receita.

Nos municípios, errar a previsão de receita — é exceção ou regra?



GEOGRAFIA

Onde o erro se concentra?

Norte/Nordeste ou Sul/Sudeste?

PORTE

Quem erra mais?

Pequenos ou grandes municípios?

PADRÃO

O erro é...

aleatório ou sistemático?

Previsão de Receitas Próprias nos Municípios (2024)

(Total de 2.611 municípios com erros)



■ ≤ 5% ■ 5% - 20% ■ > 20%

Concentram
75,8%
dos erros
críticos

Pequeno Porte

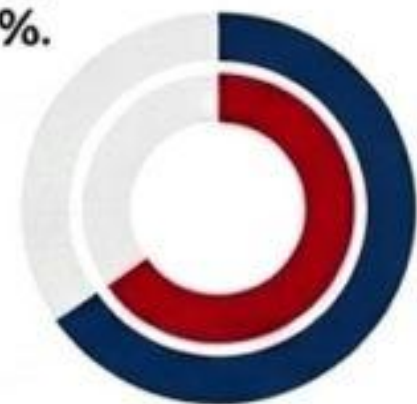
Médio Porte

49%

Em uma base municipal de 5.330 municípios, possuem **erro grave de previsão superior a 20%**.

65,6%

Desses erros são de **subestimação**.



Visão Geral das Estimativas Municipais por Região (Erros > 20%)

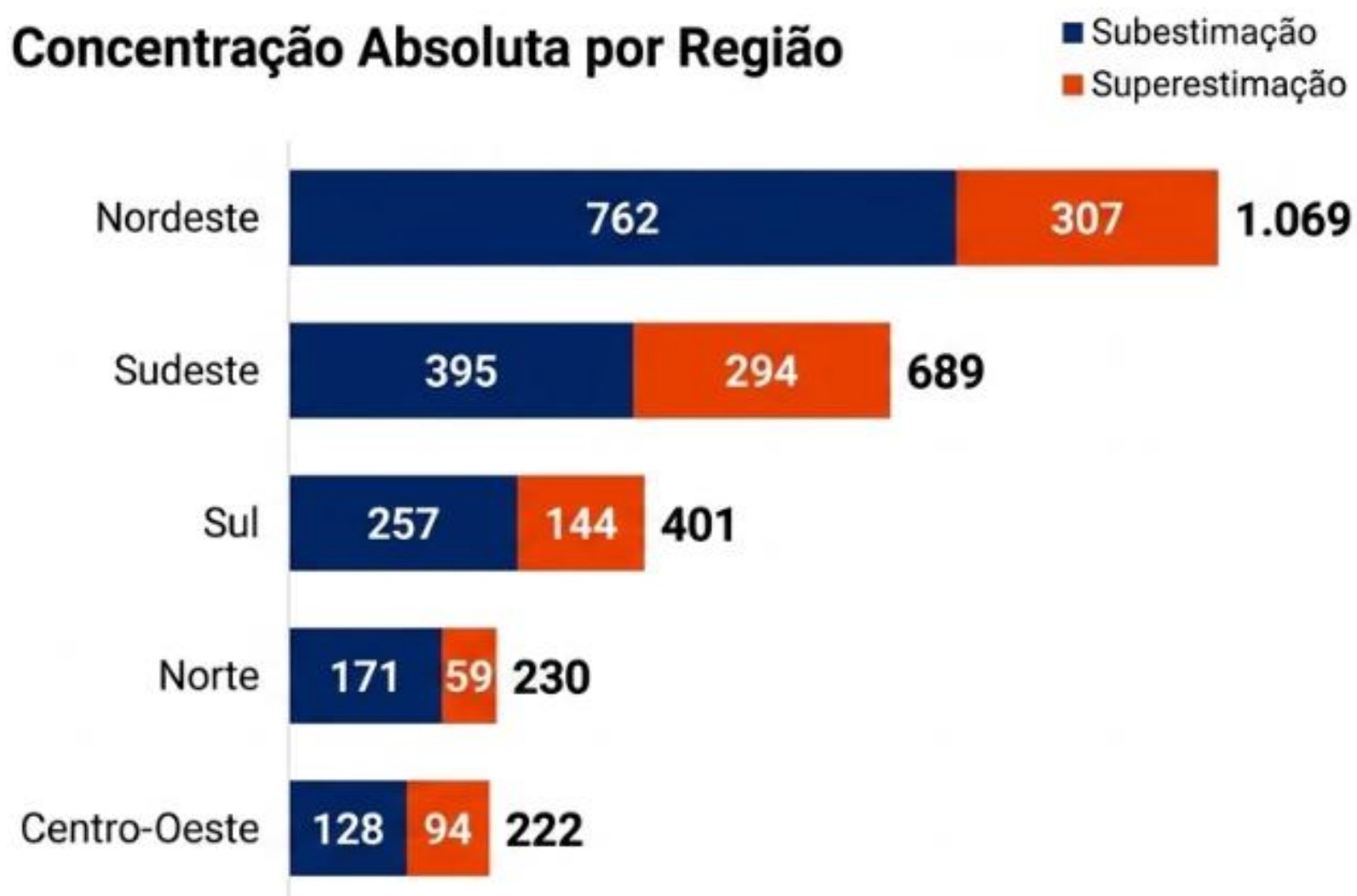
5.330

Municípios extraídos e analisados via Siconfi

2.611

Total de municípios com ocorrências (-49% da base)

Concentração Absoluta por Região



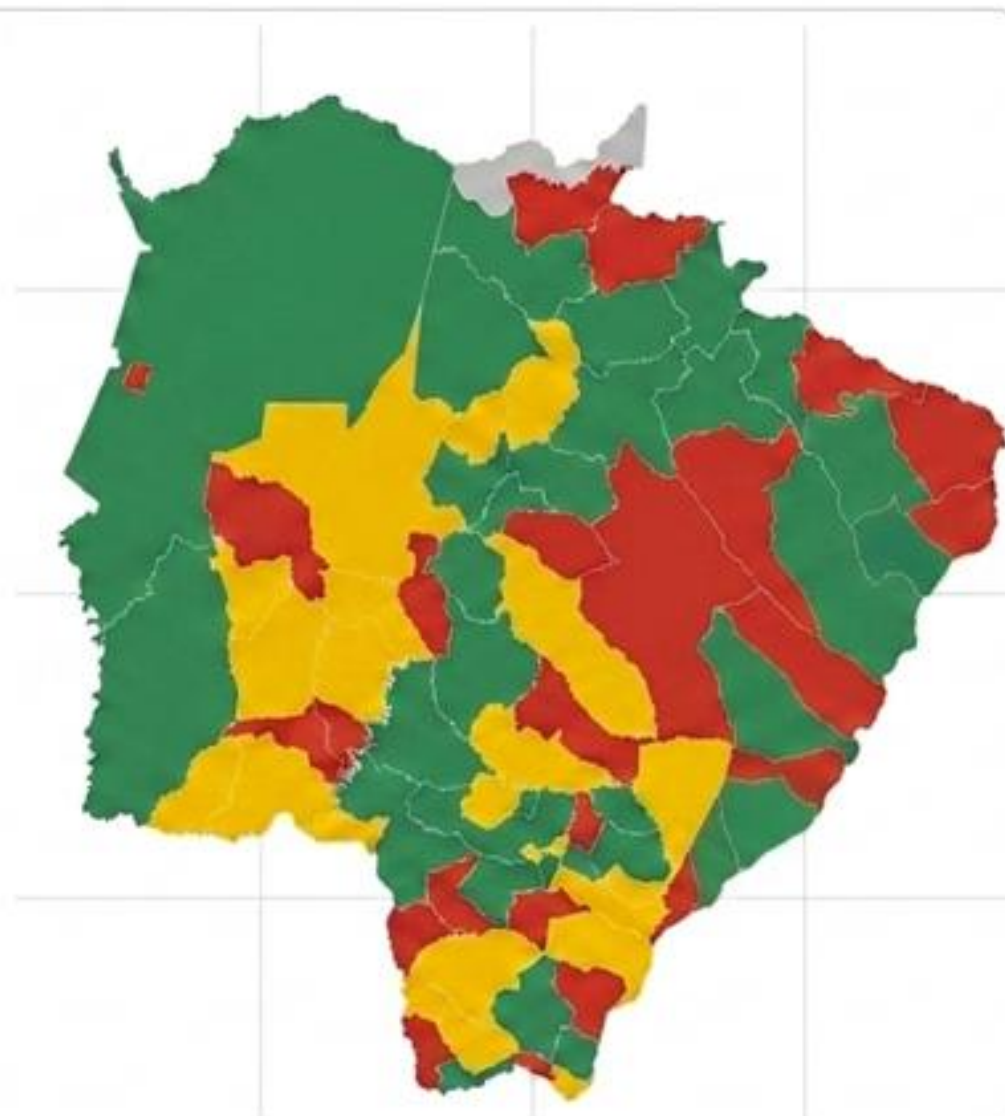
Mapeamento de Desvios e Acurácia Municipal Mato Grosso do Sul

O Cenário Geral

MAPE médio: **19.21%**
IAER médio: **1.068**

- **Acurada (erro \leq 10%):**
29 municípios
- **Atenção (10% < erro \leq 20%):**
23 municípios
- **Grave (erro > 20%):**
26 municípios

33,33%



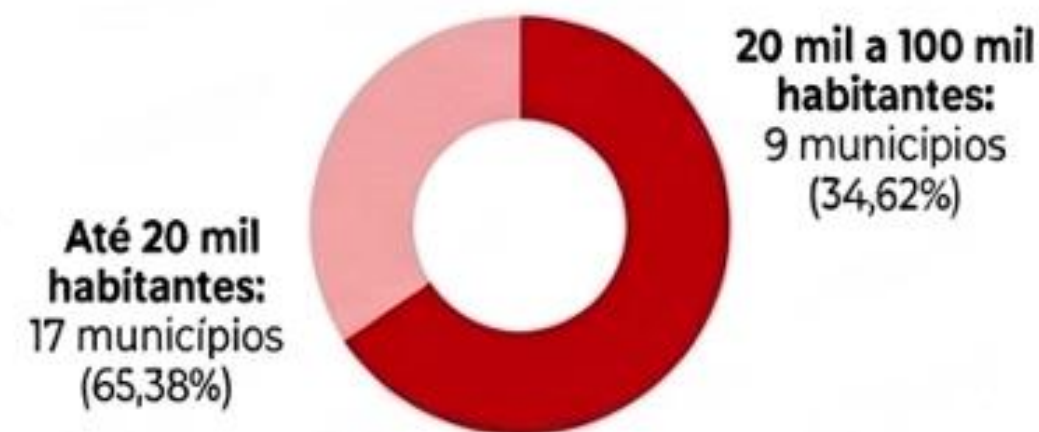
Mato Grosso do Sul

O Perfil do Desvio Grave

Natureza do Erro (> 20%)

Subestimação Grave:	Superestimação Grave:
18	8
municípios (69,23%)	

Distribuição por Faixa Populacional



Imprecisão Orçamentária: os Dois Sentidos do Erro

SUPERESTIMAÇÃO

Prever mais receita do que efetivamente se arrecada.

O QUE É

A LOA é aprovada sobre um espaço de receita que não se concretiza — autoriza-se despesa lastreada em arrecadação que não virá.

EFEITOS NA EXECUÇÃO

- Contingenciamento forçado e recorrente ao longo do ano.
- Paralisação ou atraso de despesas já programadas.
- Pressão por endividamento para cobrir o que falta.
- A LOA perde força como plano real de execução.

SUBESTIMAÇÃO

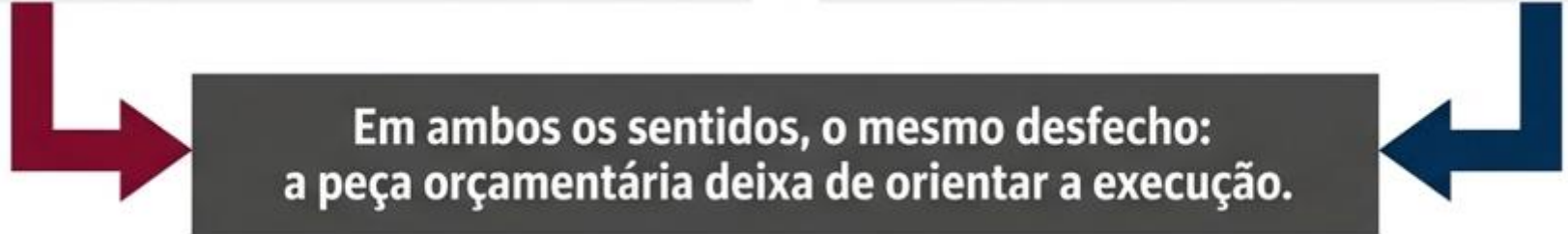
Prever menos receita do que efetivamente se arrecada.

O QUE É

A arrecadação supera a previsão e o excedente aparece como “superávit” — uma folga financeira que não estava no plano.

EFEITOS NA EXECUÇÃO

- Excesso de arrecadação frente a uma previsão rebaixada.
- Recursos disponíveis fora do planejamento original.
- Lentidão e subexecução de despesas, sobretudo investimentos.
- A LOA também perde força como plano real de execução.



Em ambos os sentidos, o mesmo desfecho:
a peça orçamentária deixa de orientar a execução.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPO GRANDE - MS
 ANEXO 12 - BALANÇO ORÇAMENTÁRIO
 ACUMULADO
 DEZEMBRO DE 2025
 CONSOLIDADO

LEI Nº 4.320/64, ARTS. 101 E 102, PORTARIA STN Nº 437/2012 (PARTE V DO MCASP) ALTERAÇÕES, IPC 07 E - TCE/MS, RESOLUÇÃO Nº 88, DE 03/10/2018.

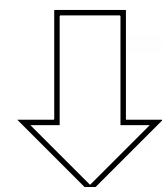
10/03/2026 14:17

Nr.	G1 - RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS	Previsão Inicial (a)	Previsão Atualizada (b)	Receitas Realizadas (c)	Saldo (d) = (c-b)
1	RECEITAS CORRENTES (I)	6.502.498.279,00	6.502.498.279,00	6.140.089.944,09	-362.408.334,91
2	IMPOSTOS, TAXAS E CONTRIBUIÇÕES DE MELHORIA	2.632.855.607,00	2.632.855.607,00	1.977.819.430,49	-655.036.176,51
3	Impostos	2.543.624.607,00	2.543.624.607,00	1.906.110.135,28	-637.514.471,72
4	Taxas	88.090.000,00	88.090.000,00	70.765.607,89	-17.324.392,11
5	Contribuição de Melhoria	1.141.000,00	1.141.000,00	943.687,32	-197.312,68
6	RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES	635.549.105,00	635.549.105,00	886.775.044,22	251.225.939,22
7	Contribuições Sociais	635.433.000,00	635.433.000,00	695.213.589,36	59.780.589,36
8	Contribuições Econômicas	0,00	0,00	0,00	0,00
9	Contribuições para Entidades Privadas de Serviço Social e de Formação Profissional	0,00	0,00	0,00	0,00
10	Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública	116.105,00	116.105,00	191.561.454,86	191.445.349,86

Receita Planejada de R\$ 2.6 bi

Receita Arrecadada de R\$ 1.9 bi

IAER = Receita Arrecadada (RR) / Planejamento (P)



0,75



Insuficiência (RR < P)

25% DE FRUSTRAÇÃO

Matriz Consolidada de Desempenho Arrecadatório

Evolução comparativa das previsões versus realizações financeiras (2023–2025)



Ano	Previsão Atualizada	Realizado	Saldo Absoluto	Variação (%)	IAER
2023	R\$ 1.509.353.761	R\$ 1.649.702.283	+R\$ 140.348.522	+9,3%	1,0930
2024	R\$ 2.178.940.856	R\$ 1.788.224.417	-R\$ 390.716.439	-17,9%	0,8207
2025	R\$ 2.632.855.607	R\$ 1.977.819.430	-R\$ 655.036.177	-24,9%	0,7511



O Efeito Dominó Sistêmico



Planejamento: A LOA perde sua função como mapa de execução real, virando mera peça formal.



Controle: Tribunais de Contas não conseguem auditar. A ausência de memoriais inviabiliza a fiscalização técnica.



Execução: Gera contingenciamento recorrente, acúmulo de RAP e déficits não planejados.



Dívida e Investimento: Corrói a capacidade real de investimento do município em políticas públicas essenciais.

Fatores Estruturais da Imprecisão



1. O Dado

Acurácia com dados parciais?

A LRF exige base histórica, mas a previsão ocorre antes do fechamento do exercício, forçando o uso de números ainda incompletos.



2. O Agente

Mesma régua, capacidades desiguais.

Municípios sem corpo técnico dependem de estimativas de transferências (FPM, ICMS), contrastando drasticamente com a alta capacidade da União.



3. O Controle

A previsão na sombra.

O escrutínio sancionatório pune limites de despesa e dívida na execução, mas ignora completamente o viés na etapa de previsão.



4. A Norma

Exigência sem método.

Desde 1964, a lei aponta fatores a considerar, mas falha estruturalmente ao nunca fixar parâmetros metodológicos obrigatórios.

Imprecisão Orçamentária: Causas, Formas e Consequências.

Abre-se um Espaço para Gerenciamento Político

SUPERESTIMAÇÃO



A ilusão de um espaço fiscal que não existe.

Causas

- **Incentivos políticos pré-eleitorais.**
- Sinalização de uma capacidade de entrega irreal para a sociedade.
- Ausência de sanção legal para o excesso de otimismo.

Mecanismos

A aprovação da LOA legitima um espaço fiscal fictício, baseado em receitas que não se concretizarão na realidade.

Consequências

- Contingenciamento forçado e constante ao longo do ano.
- Aumento do endividamento.
- **Esvaziamento da LOA** como um **plano real da administração.**

SUBESTIMAÇÃO



A criação deliberada de reservas ocultas.

Causas

- **Incentivos políticos pré-eleitorais.**
- Conservadorismo fiscal por parte do governo.
- Criação ativa de folga financeira.

Mecanismos

O excesso de arrecadação (frente à previsão rebaixada) surge no sistema como um "superávit financeiro" surpresa.

Consequências

- Lentidão na execução das despesas com investimentos.
- **Esvaziamento da LOA** como um **plano real da administração.**

O Fator Reforma Tributária: O Teste de Estresse

Como a transição metodológica sobrecarrega a gestão e exige novas estratégias locais.



O Choque Exógeno (O Tempo)

2026: Calibragem.

2029-2032: Transição Gradual (ISS para IBS).

2033: Vigência Integral.



A Ruptura Metodológica (O Problema)

Geografia Alterada
(origem para destino).

Apagão Histórico
(quebra da série intertemporal).

Choque de Bases
(convivência ISS/IBS).

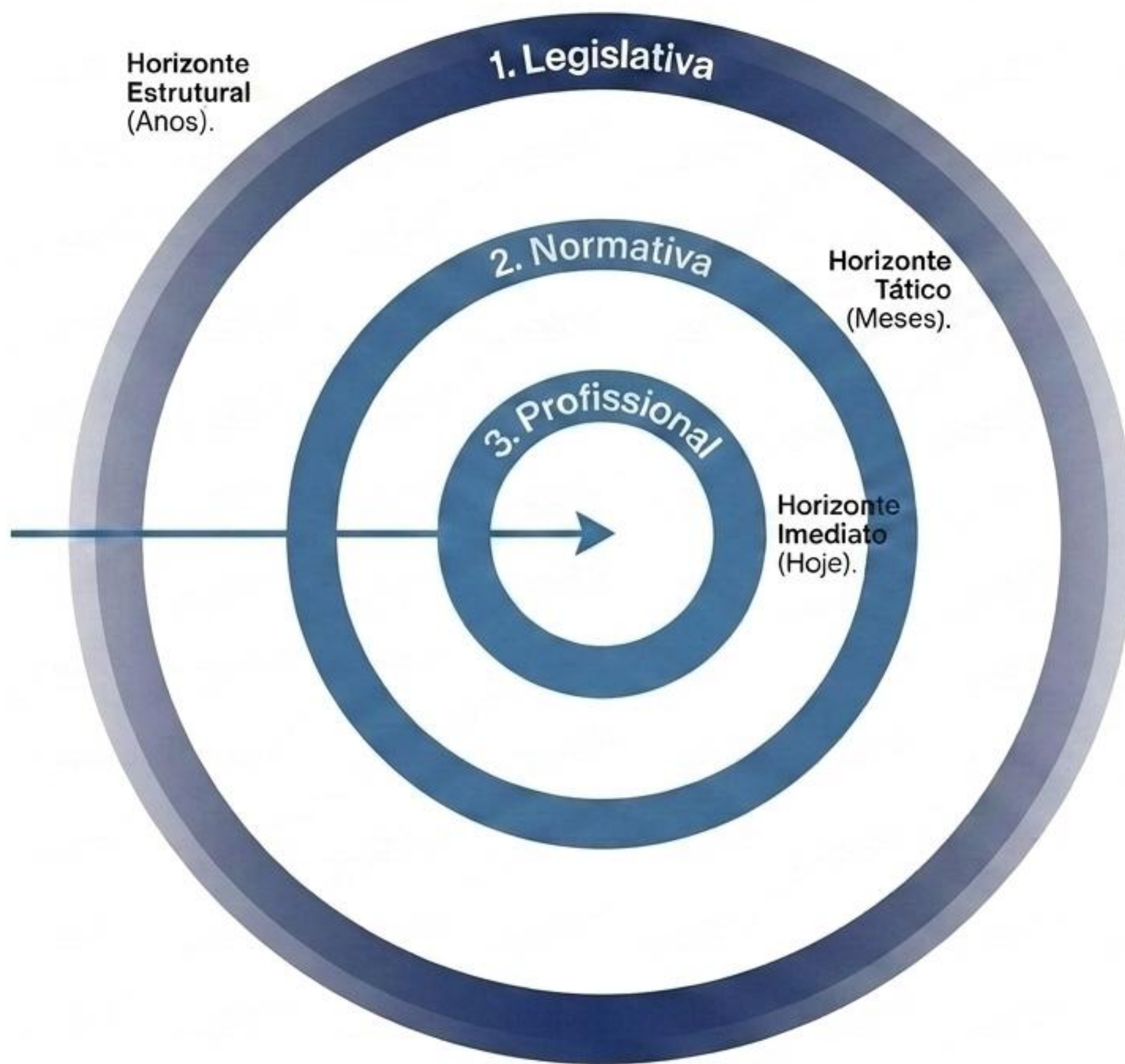


O Impacto Local (O Efeito)

Incerteza Distributiva.

Assimetria Técnica
(burocracias menores sofrem maior ônus informacional).

Fuga para Autonomia
(urgência em focar no IPTU/ITBI).



Caminhos de ação

Obrigado pela presença!

André Barros

Professor da Faculdade de Ciências Contábeis – Universidade de Rio Verde (UniRV – GO)
Doutorando em Ciências Contábeis – Universidade de Brasília (UnB)



✉ andrehbarros@unirv.edu.br

Síntese Conceitual da Previsão Orçamentária



O “Irrealismo” Orçamentário

O orçamento atua mais como peça de conformidade legal legal do que como instrumento realista.



O “Equilíbrio Fingido”

A legislação impõe um equilíbrio teórico obrigatório, mascarando a real incapacidade de previsão.



Defasagem Metodológica

A previsão ainda se apoia em métodos defasados e não estatísticos, gerando distorções estruturais.