



Brasil – octubre 2017 - ISSN: 1696-8352

## A ATUAL ESTRUTURA DE RECEITAS E DESPESAS GOVERNAMENTAIS E SEUS EFEITOS NO CENÁRIO ECONÔMICO E SOCIAL BRASILEIRO

**Elisandro Ribeiro da Costa<sup>1</sup>**

Universidade Federal do Pará (UFPA)

[elisandroribeirodacosta@yahoo.com.br](mailto:elisandroribeirodacosta@yahoo.com.br)

**Marcelo Santos Chaves<sup>2</sup>**

Universidade Federal do Pará (UFPA)

[modelo.doma@gmail.com](mailto:modelo.doma@gmail.com)

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Elisandro Ribeiro da Costa y Marcelo Santos Chaves (2017): "A atual estrutura de receitas e despesas governamentais e seus efeitos no cenário econômico e social brasileiro", Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana, Brasil, (octubre 2017). En línea:

<http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/br/2017/estrutura-despesas-governamentais.html>

### RESUMO

Frente ao tema em foco, a atual estrutura de despesas e receitas governamentais e seus consequentes déficits no cenário social e econômico, ressalta-se que no processo de gestão de seus recursos, o governo, em diversos momentos, apresenta-se ineficiente quanto à aplicação dos mesmos, gerando consequências graves, tais como elevação do déficit público, corrupção e ineficiência quanto ao sistema de prioridades. Em se tratando de déficit, ele é muito prejudicial a um país, considerando que pode propiciar um aumento da taxa de juros, venda de títulos públicos e desemprego. Frente ao exposto, observa-se que ao incorrer em déficit orçamentário, a poupança pública é negativa e isso reduz a poupança nacional. Em suma, quando o governo toma empréstimos para financiar seu déficit, ele reduz o montante de fundos emprestáveis disponíveis para financiar famílias e empresas. Considerando a exposição acima, destaca-se que os objetivos do presente estudo se direcionam a Analisar a importância do Planejamento e Controle no Processo de Utilização do Sistema Orçamentário; Apontar as vantagens e limitações da elaboração do orçamento público, destacando o seu processo estrutural; Elaborar um estudo focando a estrutura de despesas e receitas governamentais, e seus consequentes déficits no cenário social e econômico. A pesquisa bibliográfica, base deste estudo, foi desenvolvida a partir de materiais coletados no decorrer do desenvolvimento do Projeto de Pesquisa, assim como em outras fontes disponíveis no acervo.

**Palavras Chave:** Despesas e Receitas Governamentais; Déficit: Economia

<sup>1</sup> Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Pará (UFPA) e Mestrando em Economia pelo PPGE/UFPA.

<sup>2</sup> Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Pará (UFPA), Graduado em Matemática pelo Instituto de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará (IFPA) e Mestrando em Economia pelo PPGE/UFPA.

## INTRODUÇÃO

Desde de muito tempo o orçamento vem se constituindo num importante instrumento de administração, muito embora venha sofrendo lentas evoluções durante o seu processo de desenvolvimento. Um orçamento constitui um plano de resultados esperados expressos em termos numéricos, correspondendo, assim, a uma contrapartida financeira das ações previstas no orçamento estratégico. Através do orçamento, a atividade da organização é traduzida em resultados esperados, tendo o dinheiro como denominador comum. O controle orçamentário de monitorar e controlar despesas programadas das várias unidades organizacionais no decorrer de um exercício aponta possíveis desvios e indica medidas corretivas.

Assim, tomando por base o tema em foco, e o contexto a ser estudado, é possível afirmar que o processo de gestão dos recursos disponíveis é essencial para que as necessidades humanas sejam atendidas. Esta tarefa encontra-se vinculada ao problema escassez de recursos, sendo abordada tanto nos planos e estratégias organizacionais das empresas, como na adoção de políticas públicas por parte do governo, considerando que a própria sociedade se apresenta mais criteriosa e exigente quanto à satisfação da sua demanda por produtos e serviços com alto padrão de qualidade e excelência.

Com base em métodos e procedimentos, as empresas se direcionam a dar ao mercado produtos e bens de serviços de qualidade, que se apresentem competitivos em termos de preços. Apresentando o mesmo objetivo, o governo também visa fomentar a prestação de serviços essenciais aos cidadãos, através de políticas públicas, fiscais, tributárias, além de outras, que visem o bem estar da população em geral.

A partir da interação dos agentes, o processo de crescimento e desenvolvimento de um país começa a se estruturar. Vale ressaltar que um dos dez princípios básicos da Economia diz que o padrão de vida de um país depende de sua capacidade de produzir bens e serviços, ou seja, bens de consumo e de capital. Outro afirma que os governos podem às vezes melhorar os resultados do mercado. Isto significa que o governo, por intermédio de suas políticas, pode levar o país à prosperidade.

Entretanto, no processo de gestão de seus recursos, o governo, em momentos diversos, revelou-se se ineficiente quanto à aplicação, gerando conseqüências graves, tais como elevação do déficit público, corrupção e ineficiência quanto ao sistema de prioridades. Em se tratando de déficit, ele é muito prejudicial a um país, considerando que pode propiciar um aumento da taxa de juros, venda de títulos públicos e desemprego.

À proporção que o governo aumenta seus gastos de maneira ineficiente e de modo a superar suas receitas, eleva a dívida pública. O déficit público acaba por provocar impacto progresso econômico, considerando que intervém na capacidade de investimento das empresas, bem como do próprio Estado.

Frente ao exposto, observa-se que ao incorrer em déficit orçamentário, a poupança pública é negativa e isso reduz a poupança nacional. Em suma, quando o governo toma empréstimos para financiar seu déficit, ele reduz o montante de fundos emprestáveis disponíveis para financiar famílias e empresas.

Considerando a exposição acima, destaca-se que os objetivos do presente estudo se direcionam a Analisar a importância do Planejamento e Controle no Processo de Utilização do Sistema Orçamentário; Apontar as vantagens e limitações da elaboração do orçamento público, destacando o seu processo estrutural; Elaborar um estudo focando a estrutura de despesas e receitas governamentais, e seus conseqüentes déficits no cenário social e econômico.

A opção por este foco de estudo está relacionada ao debate relativo às dinâmicas do gasto público e da arrecadação tributária, pois em uma rápida análise dos resultados fiscais brasileiros é possível verificar aumentos consideráveis da carga tributária e do gasto público governamental. Esta realidade faz emergir preocupações e perguntas em torno da melhor forma de frear esta dinâmica perversa que apresenta como consequência principal o entrave do crescimento econômico brasileiro. Em outras palavras, busca-se melhor compreender a relação intertemporal entre as receitas e os dispêndios governamentais, tendo em mente que tal processo avaliativo propiciará a correção de desequilíbrios fiscais no país.

A pesquisa bibliográfica, base deste estudo, foi desenvolvida a partir de materiais coletados no decorrer do desenvolvimento do Projeto de Pesquisa, assim como em outras fontes disponíveis no acervo, principalmente livros e artigos científicos, sejam estes de leitura corrente ou de referência, que possibilitarão a obtenção de informações referentes ao tema em questão, considerando que a pesquisa aqui desenvolvida se propôs a verificações diversas e análises referentes a um mesmo problema.

## **1. O PLANEJAMENTO E O CONTROLE NA BOA UTILIZAÇÃO DO SISTEMA ORÇAMENTÁRIO**

### **1.1 NOÇÕES INTRODÓRIAS**

Muito se tem observado, quando se trata da execução de processos de administração, progressos substanciais na arte e na ciência de administração de esforços de grupo na indústria, no setor público e em outros empreendimentos. Como a administração constitui-se, basicamente, na coordenação de esforços humanos, qual seja, na consecução de objetivos pelo uso de esforços de outras pessoas, é preciso ter sempre em mente a relevância do papel desempenhado pela eficácia com que o empreendimento é administrado, considerada, nos tempos modernos, como o mais importante elemento de sucesso do empreendimento a longo prazo.

O processo de administração deve, pois, ser visualizado como o esforço administrativo global em dado empreendimento, envolvendo a tomada de decisões, a aplicação de determinadas técnicas e de certos procedimentos, e a motivação de indivíduos ou grupos no sentido da consecução de objetivos específicos. Com respaldo nas palavras de Welsch (2006),

é possível inferir que um dos enfoques mais importantes da administração compreende o planejamento e o controle de lucros em termos amplos, ou seja, uma preparação de orçamentos para fins administrativos.

Perez Junior (2005) é bem enfático quando faz alusão ao fato de que o papel do orçamento na gestão de uma empresa é compreendido de uma melhor maneira quando relacionado às funções administrativas. As muitas deficiências de *administração* de uma entidade podem, segundo o autor, ser resumidas em três funções básicas: planejamento, organização e controle.

Planejar representa a forma como o administrador e sua empresa pretendem atingir os objetivos propostos. Organizar representa a melhor disposição dos recursos da empresa, onde as atividades do administrador, as de seus subordinados e de todos os recursos disponíveis deverão estar dispostos de maneira a alcançar os objetivos propostos de forma mais eficiente e eficaz. Por fim, controlar representa a segurança de que a própria energia e ações do administrador, bem como de seus subordinados, estejam coordenadas com a implementação dos objetivos da organização.

Desse modo, a elaboração do orçamento constitui-se em tarefa de toda a organização, onde cada área será responsável pelo alcance de determinadas metas, que deverão estar harmonizadas com as metas da entidade como um todo. Trata-se, assim, de um instrumento que permite acompanhar o desempenho da empresa e assegurar que os desvios do plano sejam analisados e adequadamente controlados.

Considerando uma contextualização básica, um orçamento pode ser considerado um plano, uma meta ou ainda um objetivo. Muito bem nos ensinam Campiglia & Campiglia (2003) quando imprimem ênfase na frase administrar é prever. Prever é planejar e orçar. Frente a tal referência, a ressalva é importante para a característica *sinequa non* do controle orçamentário como instrumento básico e indispensável para assegurar à empresa o máximo rendimento dos meios econômicos empregados no equilíbrio de suas finanças.

É exatamente por meio de seu exercício racional e metódico, que a administração fixa e define as metas a serem atingidas em determinado período de tempo, subordinando àquele controle o inteiro processo operacional em seus limites qualitativos e quantitativos, estabelecendo, pois, uma técnica de prevenção dos desvios funcionais que possam prejudicar a economia da empresa ou ainda colocar em risco sua estabilidade financeira.

Em qualquer empresa, é o volume dos chamados “meios financeiros” disponíveis, que impõe uma natural limitação à sua capacidade operativa. Uma limitação que certamente não poderá ser excedida na ausência do conseqüente desequilíbrio cuja incidência tanto pode verificar-se no sistema financeiro quanto na formação dos custos e na lucratividade. Sob tal aspecto, o precípua escopo orçamentário pauta-se na avaliação prévia do volume de operações mais compatível com as possibilidades da empresa e na evidência dos resultados econômicos obtidos do confronto entre a receita e a despesa.

Aquilo que se evidencia como orçamento universal, abrangendo todos os setores de atividades, constitui-se num programa/fim da ação administrativa. Ao mesmo tempo em que

projeta o volume operacional para o período futuro e certo, também prescreve o desenvolvimento progressivo do trabalho interno para que a dupla função de formar receita e realizar despesa observe as especificações e os limites planejados. Trata-se, pois, de um trabalho que se reduz, em última análise, à execução das previsões orgânicas do orçamento, facilitando e orientando a ação administrativa e tornando-a mais suscetível a um controle rigoroso, de forma e conteúdo.

Como se trata de uma proposição verdadeira para o conjunto de operações do período, também é tida para cada operação individual, residindo neste fato o fundamento que possibilita a harmonia funcional do inteiro sistema econômico e financeiro da empresa, dinamizado para realizar objetivos prefixados e perfeitamente definidos. Diante de tal ressalva, também se faz imperioso atentar para o imprescindível fato de que os agentes internos da administração possuem o conhecimento prévio daquilo que lhes cumpre realizar, e todos, consciente ou inconscientemente, não prescindem de uma ação em perfeita harmonia e sincronismo para um objetivo planejado. Em decorrência de desvio nesta ação, frente à trilha orçamentária, a identificação é aplanada e pode ser oportunamente corrigida, ou ao menos atenuada, antes que seus efeitos mais graves venham, a perturbar as metas econômicas e financeiras preestabelecidas.

É fato que, por seu caráter estimativo, as limitações orçamentárias não podem ser havidas como normas rígidas e inflexíveis. No entanto, como bem atestam os já citados Campiglia & Campiglia (2003), em função de representarem a medida ideal das operações prospectadas, apresentam-se como verdadeiro padrão cuja observância será a dominante de todos os esforços administrativos conjugados. Neste caso, o grau de aproximação entre a previsão e a execução orçamentária decorre da aplicação dos critérios que são inerentes à técnica do orçamento, sempre considerando que os desvios pertinentes são influenciados tanto por fatores internos que se verificam dentro da própria empresa, como também por aqueles que se manifestam por fora dela.

Por fim, sem esgotar o aspecto conceitual, vale imprimir mais uma vez a ressalva de que planejar é estabelecer com antecedência as ações a serem executadas, estimar os recursos a serem empregados e definir as correspondentes atribuições de responsabilidades em relação a um período futuro determinado, para que sejam alcançados, de maneira satisfatória, os objetivos porventura fixados para uma empresa e suas diversas unidades.

A fixação de objetivos é apenas um passo inicial indispensável a todo o processo, como bem enfatizam Sanvicente & Santos (2003, p. 67):

“... essa tarefa em si mesma só tem sentido diante de uma espécie de ‘exame prévio de viabilidade’, em que a empresa, através de sua administração – particularmente os mais altos executivos encarregados da tarefa de planejar – verifica e procura identificar a existência de oportunidades e restrições tanto no âmbito interno da organização quanto externamente”.

Assim, tal avaliação interna e externa antecede, de certo modo, a fixação de objetivos mais específicos. Um programa orçamentário adequadamente considerado e administrado não dificulta ou restringe a administração da entidade; muito ao contrário, fornece objetivos

definidos e concretos e com base neles as decisões de curto prazo podem ser tomadas. A flexibilidade na utilização do orçamento é fundamental, já que esta postura tende a aumentar a probabilidade de alcance ou superação dos objetivos estabelecidos.

#### 1.1.1 Propósitos e Uso do Orçamento

Um programa orçamentário será sempre útil para qualquer organização, independentemente de seu tamanho e de suas incertezas. Quando Perez Junior cita Welsch (2003, p. 45), aponta os seguintes benefícios, válidos de serem aqui destacados:

- a) formalizar as responsabilidades pelo planejamento, obrigando os administradores a pensar em termos de futuro e encorajando o estabelecimento de objetivos de lucros;
- b) estabelecer expectativas definidas, o que torna a melhor base de avaliação do desempenho posterior;
- c) auxiliar os administradores a coordenar seus esforços, de forma que os objetivos da organização como um todo se harmonizem com os objetivos de suas partes, permitindo a integração das atividades, departamentos e funções dentro da empresa;
- d) prover um instrumento de comunicação, onde cada funcionário deve observar como suas atividades contribuem para as metas diárias e para o objetivo global da empresa;
- e) prover um instrumento de controle operacional, permitindo a comparação dos resultados alcançados com as metas preestabelecidas. A variação entre o desempenho real e o orçado é analisada com vistas à determinação da necessidade de ações corretivas que permitam o cumprimento das metas previstas, ou a revisão do plano devido a alterações substanciais nas hipóteses de trabalho.

É possível concluir, de forma sumariada, que os objetivos básicos do orçamento pautam-se em projetar de forma integrada e estruturada o resultado econômico-financeiro de um processo de planejamento, e controlar o desempenho diante dos objetivos e das metas definidas, ou seja, o real acompanhamento orçamentário.

Ora, mas o escopo orçamentário vai mais além. Como instrumentos de avaliação, os orçamentos elaborados fornecem direção e instruções para a execução dos planos, enquanto o acompanhamento, levando o controle, permite a comparação das realizações da empresa ao que tenha realmente sido planejado.

Além de apoiar-se nas limitações e oportunidades apresentadas pelos recursos da empresa e pelo ambiente externo, o planejamento baseia-se em padrões de desempenho ou em alvos de atuação considerados desejáveis pela administração e pelos proprietários da empresa.

Tais padrões ou alvos é o que se chama de objetivos. Sejam de que natureza forem – alguma taxa de lucro sobre o ativo total, sobre o patrimônio líquido, um certo nível de faturamento, liderança tecnológica ou participação no mercado –, os objetivos devem possuir características básicas com vistas a serem utilizados na direção das atividades de uma empresa, através de sua tradução em planos e orçamentos.

Devem, desse modo, ser *datados*, ou seja, deve-se estipular o período durante o qual será empregado qualquer tipo de esforço para alcançá-los, mesmo porque atingir um nível de

faturamento específico com dois anos de atraso pode ser um indicio de comportamento insatisfatório, em termos relativos – de valor deflacionado ou até de participação no mercado, pois o mercado também pode ter crescido nesses dois anos, o que corresponde à realidade, considerando a atual abertura de fronteiras.

Também é preciso haver a possibilidade de quantificar os objetivos e o que eles expressam, ou seja, um objetivo deve ser acompanhado por uma unidade de medida – valor monetário, unidade de produção, horas de trabalho etc. Esta quantificação é que deve lançar as bases para o julgamento dos planos e sua execução como índices relativos e absolutos de desempenho.

#### 1.1.2. Vantagens e Limitações do Orçamento

A utilização do sistema orçamentário, entendida por Sanvicente & Santos (2003, p. 45) como um plano abrangendo todo o conjunto de operações anuais de uma empresa, através da formalização do desempenho dessas importantes funções administrativas gerais, oferece inúmeras vantagens que decorrem diretamente de tal formalização. Dentre as mais significativas, os autores destacam:

a) A existência e a utilização do sistema exigem que sejam concretamente fixados objetivos e políticas para a empresa e suas unidades. Através da sistematização do processo de planejamento e controle, graças ao uso de orçamentos, isto introduz o hábito do exame prévio e cuidadoso de “todos” os fatores antes da tomada de decisões importantes, além de obrigar a administração da empresa a dedicar atenção adequada e oportuna aos efeitos eventualmente causados pelo surgimento de novas condições externas.

b) Por meio de uma integração de diversos orçamentos parciais num orçamento global, ou seja, para as operações de toda a empresa em dado período, este sistema de planejamento força todos os membros da administração a fazer planos de acordo com os planos de outras unidades da empresa, aumentando seu grau de participação na fixação de objetivos, mesmo que não sejam os objetivos mais altos da empresa, mas sim na medida do alcance de sua autoridade.

c) Obriga os administradores a quantificarem e datarem as atividades pelas quais serão responsáveis, em vez de se limitarem a compromissos com metas ou alvos vagos e imprecisos.

d) Reduz o envolvimento dos altos administradores com as operações diárias, através da delegação de poderes e de autoridade que se refletem nos orçamentos das diferentes unidades operacionais.

e) Identifica os pontos de eficiência ou ineficiência no desempenho das unidades da empresa e permite acompanhar em que termos está havendo progresso no sentido da consecução dos objetivos gerais e parciais da empresa.

f) Finalmente, a preparação de um orçamento para toda a empresa tende a melhorar a utilização dos recursos a ela disponíveis, bem como ajustá-los às atividades consideradas prioritárias, para que sejam alcançados os seus objetivos.

Mesmo com todas as vantagens e contribuições que o uso de um sistema de planejamento e controle orçamentários pode proporcionar a uma empresa, a seus administradores e proprietários, bem como a funcionários, clientes e fornecedores, o sistema também esbarra em alguns obstáculos, requerendo as atitudes apropriadas e o conhecimento da técnica envolvida na sua utilização.

Os dados contidos nos orçamentos, como é sabido, não passam de estimativas, estando, desse modo, sujeitos a erros maiores ou menores, segundo a sofisticação do processo de estimação e a própria incerteza inerente ao ramo de operações da empresa. No entanto, se a finalidade realmente é planejar, nada pode ser feito para eliminar inteiramente qualquer margem de erro. Afinal de contas, é melhor planejar com consciência do erro que possa estar sendo cometido do que simplesmente admitir o futuro como incerto e não se preparar para enfrentá-lo.

O custo do sistema também se constitui em um obstáculo. É evidente que esta técnica não pode ser utilizada com a mesma intensidade e complexidade por empresas de todos os tamanhos, ou seja, nem todas as empresas contam com os recursos necessários para contratar pessoal especializado em supervisão de orçamentos e desviar tempo do pessoal especializado para planejar e elaborar orçamentos.

No entanto, os benefícios são claros e tudo dependeria da comparação dos benefícios do planejamento e do controle orçamentário empregado, o que leva a níveis distintos de custo: para fins de controle talvez não seja preciso conhecer os pedidos mensais recebidos por categoria de cliente e por produto, mas apenas o seu valor total, o que reduzirá em parte o custo do sistema; alternativamente, a empresa poderá elaborar apenas alguns orçamentos parciais mais relevantes, apesar do uso de um sistema orçamentário completo trazer vantagens específicas no aspecto da integração.

Também o uso de um sistema dessa natureza ajusta-se melhor a uma dada filosofia e a um certo estilo de administração (com participação) que talvez não sejam aceitáveis em algumas empresas. Em empresas com administração de caráter excessivamente autoritário, não é recomendável o emprego desta técnica em suas ramificações de controle e responsabilidade. Planejar e controlar é sempre bom, mas sem a correspondente delegação de autoridade e responsabilidade, a utilização desta técnica acabará por transformar-se mais em um exercício dispendioso do que em uma forma de administrar mais racionalmente os recursos da empresa. Por isso, é desejável que se faça uma avaliação deste aspecto antes da introdução efetiva de um sistema orçamentário em uma empresa.

Ao considerar alguns princípios para a boa utilização dos orçamentos, é imperioso que se atente para o fato de que tanto a introdução de um sistema orçamentário em uma empresa que até então não o utilizava, quanto a sua utilização regular durante anos seguidos requerem, para um aproveitamento adequado das vantagens existentes bem como para a superação das limitações supramencionadas, a obediência a alguns princípios ou condições fundamentais.

É indispensável que o sistema, em particular na sua fase de acompanhamento e controle, gere informações que destaquem unicamente as *diferenças significativas* entre o



desempenho planejado e o desempenho efetivo, como elemento para decisões posteriores pelos destinatários das informações. É a este princípio que Welsh (2003) denomina de “administração por exceção”, já que insiste na necessidade de fazer com que os executivos se ocupem com os aspectos incomuns da comparação entre o realizado e o planejado. No entanto, o incomum também é significativo e relevante, ou seja, para uma obediência correta a este princípio também se faz necessária a existência de critérios para que se possa dizer quando uma variação ou diferença entre o realizado e o planejado é digna de maior atenção e de medidas subseqüentes.

Quanto à adequação do sistema de orçamentos à estrutura organizacional da empresa, tem-se, *a priori*, que o planejamento e o controle constituem-se em atividades administrativas particularmente favoráveis pelo uso do sistema orçamentário, pressupondo também a designação de níveis de autoridade, e de responsabilidade pelas decisões, além de medidas necessárias para que sejam alcançados os objetivos da empresa.

Desse modo, assim como a montagem de uma estrutura de autoridade e de responsabilidade visa estabelecer um arcabouço para permitir a execução de operações correntes com um mínimo de direção superior, a elaboração de orçamentos por unidade de responsabilidade, também contribui para formalizar o processo esperado de consecução dos objetivos numéricos da empresa durante o período em questão.

Na execução da tarefa de controle é essencial a existência de linhas definidas de responsabilidade, onde a fonte de dados é a chamada *contabilidade por áreas de responsabilidade*. É neste contexto que o plano de contas adotado para a função de controle deve ter plena capacidade de permitir que os dados reais para o necessário acompanhamento e a avaliação de desempenho sigam as linhas da elaboração do orçamento, o que deve ser feito por áreas de responsabilidade e autoridade sobre partes das operações da empresa.

Por fim, torna-se aqui relevante um fecho direcionado mais uma vez a ratificação do fato de que, dentre as diversas vantagens apresentadas pelo uso de um sistema orçamentário, o maior envolvimento ou comprometimento dos funcionários com o bom andamento das operações da empresa merece destaque especial, com a participação desses indivíduos caracterizada, no processo de elaboração de orçamentos, como um pré-requisito de relevância para o êxito na sua utilização.

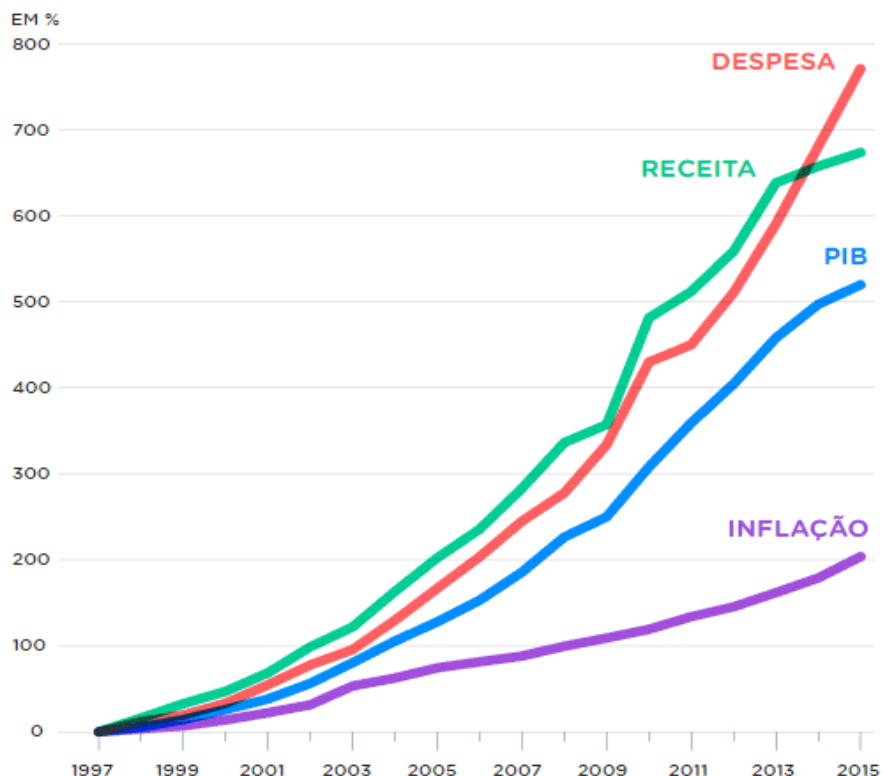
## 1.2. ESTRUTURA ORÇAMENTÁRIA BRASILEIRA: ORÇAMENTO TRADICIONAL X ORÇAMENTO PROGRAMA

### 1.2.1. O Orçamento Público: Algumas Considerações

O surgimento do Estado ocorre no momento em que o povo, consciente de sua nacionalidade, se organiza politicamente. Para cumprir com suas finalidades, o Estado se organiza de forma a desempenhar algumas funções que lhe são peculiares, como as de normatizar (legislação), disciplinar (fiscalização) e executar (administração) os atos pertinentes ao exercício do poder. Observa-se que, para o Estado cumprir suas funções, ele se organiza,

necessitando, para tanto, obter recursos financeiros, a fim de fazer face às despesas que objetivam a satisfação das necessidades públicas.

Gráfico 1 – Brasil: Evolução de Receitas, Despesas, PIB e Inflação (1997-2015)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, 2016.

Elaboração: NeXO, 2016.

Nota: consideram-se apenas as despesas primárias, ou seja, sem incluir os juros e encargos da dívida.

Uma preocupação constante dos governos deve ser a de melhorar a eficiência do Setor Público, procurando aprimorar os bens e serviços a serem colocados à disposição da comunidade. Dentro dessa perspectiva, surgiram alguns instrumentos legais que visavam atingir esses objetivos, identificados por um sistema de planejamento que, na sua execução, controle e acompanhamento, tem ficado apenas na redação ou, na melhor das hipóteses, em sua elaboração. No presente estudo, aborda-se o Orçamento Público como ferramenta chave para o alcance do equilíbrio entre receitas e despesas, dentro do contexto social e econômico, apontando suas vantagens e limites no processo de alcance deste objetivo maior.

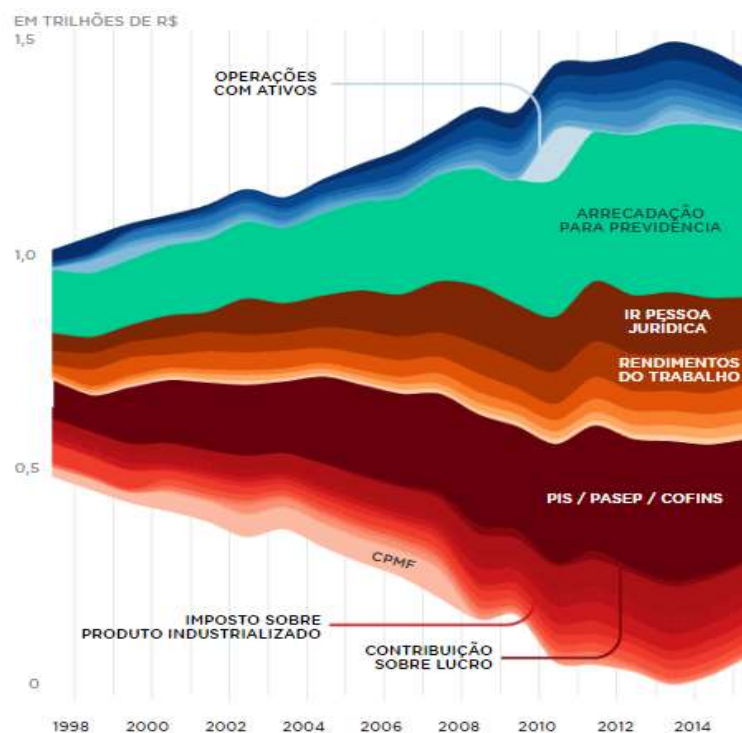
Com a Constituição de 1988, seguindo a mesma diretriz dos demais Estados ocidentais o Brasil passa a constituir-se em Estado Democrático de Direito, a teor do que consta no preâmbulo e expressamente no artigo 1º da nossa Constituição.

O conceito moderno de democracia se assenta na soberania popular (poder emanado do povo). O parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal expressa este conceito, a saber: Todo poder emana do povo, que exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente,

nos termos desta Constituição. Veja-se, portanto, que a Constituição contempla tanto a democracia representativa, quanto a democracia participativa. Se assim não fosse, o parágrafo único supracitado não estabeleceria que todo poder emana do povo o qual exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente. Ora, o que é o exercício do poder diretamente senão a democracia participativa?

O orçamento público pode ser conceituado de várias formas. Estudos de Silva (2008) demonstram que a mais simples e mais comumente aplicada, é que ele se constitui numa lista de receitas e despesas do governo sem muita ligação com a realidade daquele lugar ou daquele ente público. Limita-se, pois, a identificar algumas fontes de receitas e dizer onde elas vão ser gastas, sem ficarem claros os motivos e os objetivos do gasto. Segundo o autor, o gasto desproporcionalmente alto com pessoal distorce alguns orçamentos públicos e os transforma em meras folhas de pagamento, não permitindo alocar recursos para outras despesas, como investimentos e melhoria dos serviços já existentes.

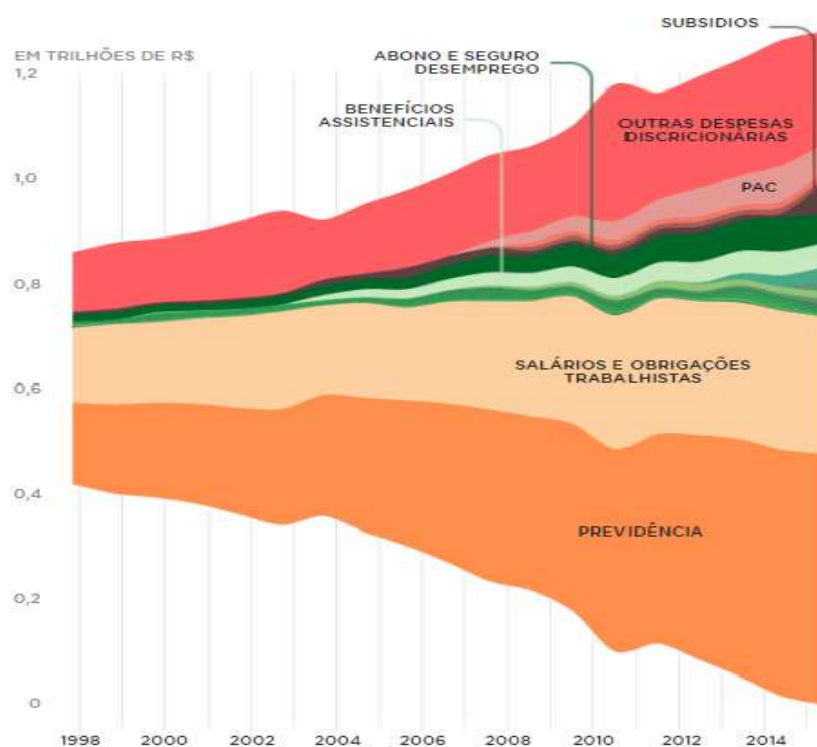
Gráfico 2 – Brasil: Composição das Receitas Líquidas (1997-2015)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, 2016.

Elaboração: NeXO, 2016. Nota: Valores corrigidos pelo IPCA a preços de dez/2015.

Gráfico 3 – Brasil: Composição das Despesas Primárias (1997-2015)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, 2016.

Elaboração: NeXO, 2016. Nota: Valores corrigidos pelo IPCA a preços de dez/2015.

A outra forma de conceituar orçamento público é dizer que ele é um instrumento de controle sobre as finanças do governo. Segundo Silva (2008, p. 19), esta é a origem do

orçamento. Em seu traçado histórico, o autor destaca que foi com “a intenção de controlar o rei que alguns cidadãos, proprietários de terras, se revoltaram e impuseram a necessidade de prévia aprovação das receitas e despesas do governo, e a seguir exigiram prestação de contas”. Esta ainda é a ênfase em boa parte dos orçamentos públicos no Brasil. O país ainda está na fase de policiar o governo, sem entrar no mérito do que ele faz.

A terceira conceituação destacada por Silva (2008) é bem recente, data do início do século XX. O orçamento público é um plano de atividades do governo, onde estão discriminados os serviços que ele presta aos cidadãos e quanto eles custam. Já dá uma boa informação do que está acontecendo, embora nem sempre esteja justificado o que o governo faz. Este enfoque nasce da preocupação de padronizar os orçamentos e lhes dar uma forma compreensível ao longo do tempo e mesmo entre diferentes entes públicos. Assim nasce a idéia de função, que é uma forma de agregação das ações do governo em conjuntos homogêneos ou de características uniformes, como, por exemplo, saúde, transporte, agricultura.

A quarta conceituação destacada por Silva (2008), é que o orçamento público é um instrumento de execução de planos de governo. Aqui está a noção de que o orçamento é um meio de transformar planos em obras e serviços concretos. Sua origem está no planejamento estatal soviético do início do século XX, e que foi copiado com as devidas adaptações por praticamente todos os países do mundo. Na concepção do autor, a idéia central é que cabe ao governo estabelecer as regras para o desenvolvimento do país, do estado e da cidade, e executar uma parte desses objetivos via seus próprios meios, deixando outras partes à iniciativa privada. Quem faz o que e como é definido pelo sistema político e pelo sistema econômico vigentes no país. Alguns governos preferem executar a maioria das ações porque entendem que são melhores executores.

Outros, como coloca Silva (2008), bem a propósito, preferem deixar que a iniciativa privada tenha a iniciativa, os meios e desenvolva então a economia. Qualquer que seja a alternativa adotada, o orçamento público é o instrumento principal de execução dos planos, porque muitas ações não podem ser executadas pela iniciativa privada, ou porque esta não se interessa por alguma atividade, ou ainda, porque não é conveniente delegar a terceiros tarefas próprias do Estado, como justiça, segurança, regulamentação da atividade econômica, etc.

A quinta conceituação destacada por Silva (2008) é mais voltada para dentro do governo. Nesse cenário, o orçamento público é visto como um instrumento de administração das ações do governo, ou seja, ele identifica e mensura com precisão tudo o que deve ser feito pelo governo para que ele próprio possa funcionar. Melhor elucidando, o governo necessita de um orçamento bem estruturado e preciso, para funcionar bem e saber o que deve fazer quanto custo, quanto tempo leva a execução, para que serve, e que resultados são alcançados ao fim de um certo tempo. Um orçamento bem organizado, preciso e fiel à realidade contribui, também, para a fiscalização do mesmo, ajustamento a novas situações, correção de desvios, e avaliação da execução, com a conclusão numa prestação de contas inteligível.

Finalmente, o orçamento público é um documento de divulgação das ações do governo. Esta conceituação ressalta uma das principais obrigações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que é a da publicação periódica de dados sobre as receitas e as despesas do governo, para que o cidadão saiba o que está acontecendo, e possa exercer os seus direitos na fiscalização do que o governo faz.

#### 1.2.2. Entendendo o Processo Estrutural Orçamentário

Por força da Constituição Federal de 1988, o país todo adota uma estrutura orçamentária baseada em três documentos: Planos Plurianuais - PPA, Leis de Diretrizes Orçamentárias - LDO, e Leis Orçamentárias Anuais, que valem para os governos federal, estaduais e municipais da mesma forma. Conforme preceito legal, o PPA estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Federal (Estadual ou Municipal) para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas continuados.

É, portanto, um plano de governo, que deve ser elaborado pelo Executivo durante o primeiro ano do mandato do seu chefe, encaminhado, discutido e aprovado pelo respectivo Poder Legislativo até o fim desse primeiro ano. Sua duração e execução se estendem por quatro anos, começando no início do segundo ano do mandato do chefe do poder executivo e terminando no fim do primeiro ano de seu sucessor, de modo que haja continuidade do processo de planejamento, mesmo no caso de troca de governo.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, por definição da constituição, estabelecerá as metas e prioridades da Administração Pública Federal (Estadual, Municipal) inclusive despesas de capital, para o exercício subsequente; orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual; disporá sobre as alterações na Legislação Tributária; e estabelecerá a política de aplicação das agências oficiais de fomento. É, portanto, uma lei anual, também encaminhada pelo Executivo ao Legislativo, que fixa as regras pelas quais os orçamentos anuais serão elaborados e executados, de modo a assegurar o cumprimento dos Planos Plurianuais (PPA's).

Finalmente, os orçamentos anuais fazem parte da Lei Orçamentária Anual, que compreenderá o orçamento fiscal da União/Estado/Município, seus fundos e mais a administração indireta; o orçamento de investimentos das empresas que a União/Estado/Município controla; e o orçamento da seguridade social. Desde 1964, a legislação que rege os orçamentos públicos é a Lei nº 4.320, que foi bastante alterada pela Constituição, por Leis Complementares e por leis ordinárias.

Pela Constituição de 1998 foi editada uma lei complementar, como está no parágrafo 9º do artigo 165, que diz: "Cabe à lei complementar: I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do Plano Plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual: II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos." A lei que deveria atender o inciso I até hoje não foi sequer discutida, deixando a cada governo elaborar os seus planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias, adaptando o modelo antigo a várias normas dispersas, e, eventualmente,

até não cumprindo o que a Constituição determinou que se fizesse no processo orçamentário público. A segunda parte, o inciso II, foi objeto da Lei Complementar nº 101/2000, a Lei da Responsabilidade Fiscal, em plena vigência.

A não regulamentação do processo orçamentário tem causado inúmeras dificuldades na elaboração e na execução do orçamento, principalmente, nos municípios, onde o conhecimento do assunto é menor do que nos governos estaduais. E também tem levado alguns administradores a enfrentarem processos judiciais mais por descumprimento de normas formais do que por má-fé. No bojo desse processo, é relevante considerar que os prefeitos e vereadores já estão sujeitos a sanções por crimes de responsabilidade definidos no Decreto-Lei nº 201, de 27.02.1967, e que, recentemente, uma nova Lei Federal (Lei nº 10.028, de 19.10.2000), denominada Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal, acrescentou 25 novos crimes na lista, inclusive com penas de prisão, o que levará a um aumento de denúncias ao Poder Judiciário, onde já tramitam vários processos contra prefeitos (RELATÓRIO DE TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RS, 2000).

#### 1.2.3. Do Orçamento Tradicional ao Orçamento Programa

Destacando aspectos conceituais, Silva (2008) clarifica o orçamento como um ato preventivo e autorizativo das despesas que o Estado deve efetuar em um exercício é um instrumento da moderna administração pública. Como já ressaltado anteriormente, o orçamento surgiu como parte da luta do Parlamento para controlar as finanças públicas e, conseqüentemente, diminuir os poderes do Rei. A cada etapa dessa luta, que se constituiu numa série de vitórias do Parlamento sobre o Executivo, nasceram as instituições orçamentárias, dando origem ao que atualmente se conhece como orçamento público.

Na verdade, o chamado orçamento clássico coloca em destaque os elementos de que a administração dispõe para a execução dos serviços, ou seja, pessoal, material, equipamentos etc, sem a preocupação com os objetivos a alcançar, servindo, pois, ao controle político-jurídico das despesas com aqueles elementos, muito embora não crie no serviço público, a consciência de missão a cumprir e de custo. Trata-se, pois, de um modelo que não mais se adequa ao orçamento público, devido ao aspecto dinâmico que o orçamento assume na contemporaneidade, como instrumento de decisão do governo sobre a alocação de recursos públicos e, antes de tudo, uma forma de exercício do poder político.

Tratando do orçamento municipal como elo de ligação entre o planejamento operacional e as finanças, Lourençon (2010) atenta para o fato de que, da conceituação tradicional, o orçamento evoluiu para aliar-se ao planejamento, surgindo o orçamento-programa como especialização. Segundo o autor, o orçamento-programa apresenta-se fundamentalmente como um instrumento que o administrador dispõe para equacionar o futuro em termos realísticos, como um curso de ação, um programa operacional, aquele que discrimina, englobada e isoladamente, as despesas segundo a sua natureza, dando ênfase aos fins (e não aos meios), de modo a demonstrar em que e para que o Governo gastará, e também quem será responsável pela execução de seus programas.

Utilizando o referencial de Piscitelli (2004), Lourençon (2001) deixa claro que a ação planejada do Estado, seja na manutenção de suas atividades, ou na execução de seus projetos, se materializa através do orçamento público, que é o instrumento de que dispõe o Poder Público (em qualquer das esferas) para expressar, em determinado período de tempo, o seu programa de atuação, discriminando a origem e o montante dos recursos a serem obtidos, bem como os dispêndios a serem efetuados.

Destaca Lourençon (2001) que, nesse cenário, a percepção não é outra senão a de que o orçamento-programa assume dimensões mais dinâmicas, à medida que prevê um plano de ação fundamentado na discriminação de despesas e nas finalidades a serem alcançadas através das quantificações dos objetivos e das ações planejadas. De fato, o orçamento clássico, serve como instrumento de controle das receitas e despesas públicas; no entanto, se mostra bastante ultrapassado por não se preocupar em definir e quantificar as metas e objetivos a serem alcançados.

A posição brasileira é bem definida por Giacomoni (2008), evidenciando que não somente aqui, mas também nos demais países latino-americanos, a idealização do orçamento moderno está representada no chamado orçamento-programa, que dispõe de um conjunto de conceitos e técnicas sistematizados, originalmente, pela Organização das Nações Unidas (ONU). Tal fato pressupõe uma integração necessária através de um ordenamento que visa assegurar uma certa compatibilidade entre a gestão administrativa dos países latino-americanos.

A característica básica do orçamento-programa é seu enfoque no produto de uma agência, no bojo de um programa, ou seja, da combinação de atividades que produzem resultados característicos. Nesse sentido, a percepção é de um direcionamento do orçamento-programa para o cumprimento de metas pré-estabelecidas, visando resultados também previstos no orçamento.

O que se tem, na realidade, é a apresentação dos propósitos, objetivos e metas para os quais a administração solicita os fundos necessários identifica os custos dos programas propostos para alcançar tais objetivos, e os dados quantitativos que medem as realizações e o trabalho elaborado dentro de cada programa. A idéia do orçamento-programa, destaca por Lourençon (2001) reside na elaboração de um orçamento que, executado, apresente um produto à clientela do governo.

Kashiwakura (2007) ressalta que planejamento, programação e orçamentação constituem os processos por meio dos quais objetivos e recursos, e as suas interligações, são levadas em conta para obter um programa de ação coerente e compreensivo para o governo como um todo. Segundo o autor, o orçamento-programa envolve o uso de técnicas orçamentárias que facilitam a verificação do grau da intervenção governamental tendo em vista o atingimento dos objetivos e os custos econômicos atuais e futuros relativos à execução dos diferentes programas. Nesse sentido, segundo o autor, as atividades relacionadas com a utilização do orçamento-programa envolvem:



1. estimativas e comparações entre os vários programas do governo, em termos de sua contribuição para o atingimento dos objetivos nacionais;
2. determinação de como os objetivos escolhidos podem ser alcançados com o mínimo de alocação de recurso;
3. projeção das atividades do governo dentro de um horizonte temporal adequado;
4. comparação das contribuições relativas das atividades públicas e privadas na obtenção das metas nacionais;
5. revisões dos objetivos, programas e orçamentos, tendo em vista a experiência adquirida e as diferentes circunstâncias.

Na ressalva de Kashiwakura (2007), estas operações são inerentes a qualquer processo de planejamento, programação e orçamento. O orçamento-programa envolve um reconhecimento mais explícito da necessidade de executá-las, bem como sugere a aplicação de novas técnicas de análise para auxiliar o julgamento a respeito da escolha de alternativas.

Em relação aos elementos essenciais do orçamento-programa, Lourençon (2001) utilizando-se do referencial de Giacomoni (2008) destaca os objetivos e propósitos perseguidos pela instituição e para cuja consecução são utilizados os recursos orçamentários, os programas, ou seja, os instrumentos de integração dos esforços governamentais no sentido da concretização dos objetivos, os custos dos programas medidos através da identificação dos meios ou insumos necessários para a obtenção dos resultados, e medidas de desempenho com a finalidade de medir as realizações e os esforços despendidos na execução dos programas.

Estudos de Lourençon, (2001) destacam que a fixação antecipada de objetivos e dos recursos financeiros necessários é uma das principais características do orçamento-programa, que permite a realização de um trabalho mais eficiente, pois, concentram-se os esforços comuns visando atingir uma meta estabelecida. Na concepção do autor, o orçamento programa permite melhorar o aproveitamento dos recursos, determinar os meios financeiros em bases mais realistas, critérios objetivos de análise e decisão, verificar se as atividades previstas são as mais adequadas para que se atinja do objetivo e o acompanhamento e controle da concretização dos objetivos.

Como o objetivo deste estudo é traçar um comparativo entre o orçamento tradicional e o orçamento-programa, não se pode prescindir da ratificação histórica de que a adoção do orçamento-programa se deu em 1964, a partir da Lei 4.320, de 17 de março de 1964. O Decreto-Lei 200, de 23 de fevereiro de 1967, mencionava o orçamento-programa como plano de ação do Governo Federal, conforme disposto no artigo: “em cada ano será elaborado um orçamento-programa que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizada no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual”.

Na verdade, a adoção do orçamento tradicional tornou-se inaplicável à moderna administração, especialmente, por se preocupar apenas com o controle político-jurídico das receitas e despesas públicas. Por outro lado, o orçamento-programa preocupa-se fundamentalmente com a missão a ser cumprida, sem se descuidar de todo instrumental

técnico definido pela legislação. Sua característica marcante é política. Os trabalhos orçamentários são realizados em conformidade com alguns princípios, sendo que, no Brasil, alguns assumiram natureza constitucional e legal. O artigo 165 e seus parágrafos da Constituição Federal de 1988 dispõem:

§ 5: 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.

(...)

§ 8: A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho a previsão da receita e a fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

Este parágrafo é fundamental, a fim de não descaracterizar o orçamento como um instrumento de programação. Veda as chamadas caudas orçamentárias, as quais, quando necessárias, deverão ser objeto de legislação ou tratamento específico. Nesse sentido, alguns princípios orçamentários são objetos de tratamento específico na legislação. É o caso do artigo 2º da Lei complementar 4.320 de 17 de março de 1964, que dispõe que a Lei de Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade. Este artigo exige obediência aos princípios da entidade, jurídica e econômica; da unidade<sup>3</sup>; da universalidade<sup>4</sup>; da anualidade<sup>5</sup>. Os princípios também são estabelecidos na Constituição Federal, no artigo 165, e se referem à obediência ao princípio da exclusividade<sup>6</sup>.

No destaque de Silva (2008), estes princípios podem ser úteis como meio de se estudar alguns aspectos do processo orçamentário. No entanto, há de se destacar que, como mandamentos chegam a ser considerados completamente irrealistas, haja vista que, os governos com excelentes sistemas orçamentários violam essas regras com bastante frequência.

Pelo exposto, fica claro que, os princípios orçamentários servem de norte à elaboração do orçamento, definindo regras que devem ser observadas pela Administração Pública.

---

<sup>3</sup>Segundo esse princípio, o orçamento deve ser uno, isso é, deve existir apenas um orçamento e não mais que um para dado exercício financeiro. Busca-se, com esse princípio, eliminar a existência de orçamentos paralelos.

<sup>4</sup>Por esse princípio o orçamento deve conter todas as receitas e todas as despesas referentes aos órgãos da administração direta e indireta (art. 165, parágrafo 5º da Constituição Federal).

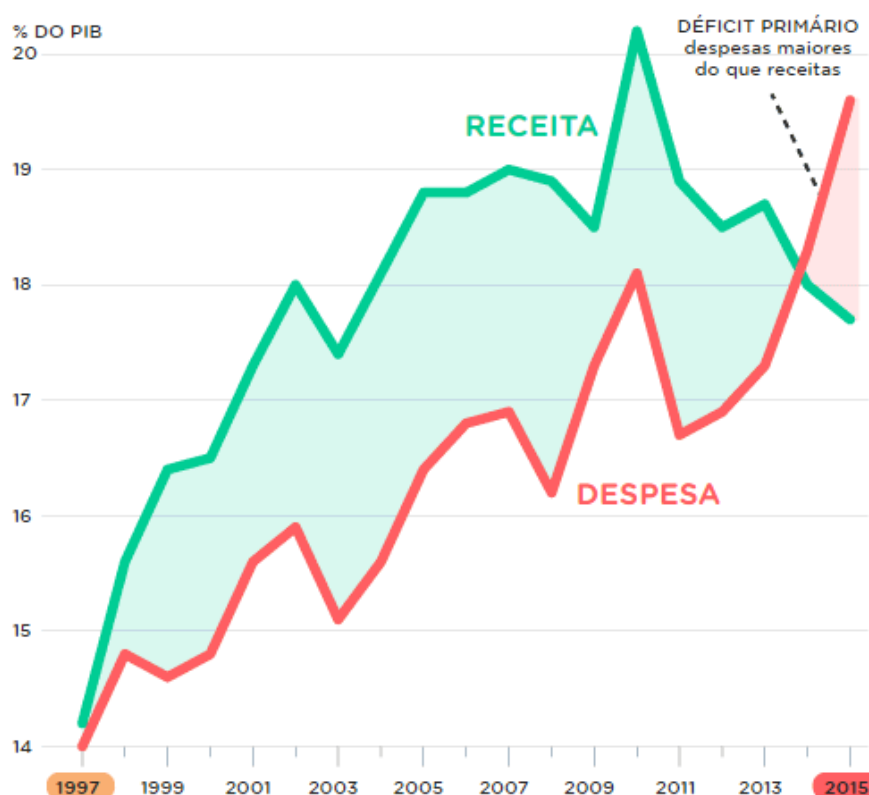
<sup>5</sup>De acordo com esse princípio, também denominado princípio da periodicidade, as previsões de receita e despesa devem referir-se sempre a um período limitado de tempo. O período de vigência do orçamento é denominado exercício financeiro. No Brasil, de acordo com o artigo 34 da Lei 4.320/64, o exercício financeiro coincide com o ano civil: primeiro de janeiro a trinta e um de dezembro.

<sup>6</sup> Este princípio estabelece que o orçamento deve conter apenas matéria orçamentária e não cuidar de assuntos estranhos a previsão das receitas e a fixação das despesas.

### 1.3. DÉFICIT NO SISTEMA ORÇAMENTÁRIO E SUAS CONSEQUÊNCIAS NO CENÁRIO SOCIAL E ECONÔMICO

O denominado déficit público, resultado da arrecadação do estado e suas despesas, apresenta consequências para o crescimento do país. Através dele, a capacidade de investimentos da iniciativa privada, é reduzida, o que impossibilita o desenvolvimento de produtos e serviços. O déficit também causa a redução do nível de emprego e renda das famílias, além de não atender as necessidades da sociedade em geral. O déficit também é o responsável pelo aumento da dívida, haja vista que o Estado, na busca de cumprir sua função social, contrata financiamentos para reter recursos, com a venda de títulos públicos. Outro problema que acaba gerando déficit é a ineficiência da gestão pública, além da corrupção dos agentes públicos e privados.

Gráfico 4 – Evolução das Receitas e Despesas como Proporção do PIB. (1997-2015)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, 2016.

Elaboração: NeXO, 2016.

Neste cenário, é possível observar que a administração dos recursos disponíveis se mostra essencial no processo de atendimento das necessidades humanas. Tal tarefa quando vinculada ao problema escassez de recursos, é referenciada nos planos e estratégias organizacionais das empresas, assim como no processo de adoção de políticas públicas por

parte do governo, haja vista que a própria sociedade apresenta um perfil de maior critério e exigência quanto à satisfação da sua demanda por produtos e serviços com alto padrão de qualidade e excelência.

Assim, os agentes econômicos, famílias, empresas, governo e o setor externo se deparam com escolhas que, justamente, vão de encontro à infinidade de desejos a serem saciados. Assim, as empresas, seja estas de nível público ou privado, buscam solucionar este impasse.

Tomando por base métodos e procedimentos, as empresas visam dar ao mercado produtos e bens de serviços de qualidade, que sejam competitivos em termos de preços. Com a mesma finalidade do setor privado, o governo também busca fomentar a prestação de serviços essenciais aos cidadãos, através de políticas públicas, fiscais, tributárias, além de outras, que visem o bem estar da população em geral.

A partir da interação dos agentes, o processo de crescimento e desenvolvimento de um país começa a se estruturar. De um lado, observam-se as instituições privadas, vinculadas aos setores primários, secundário e terciário, moldam suas metas, com o intuito de auferirem lucros, cada vez maiores, para tornarem-se referências tanto no ambiente interno, quanto externo.

A partir da prosperidade dos negócios, tem início a era dos investimentos. Aqui se destaca um ponto em que as ações do governo fazem a diferença. Ressalta-se que um dos dez princípios básicos da Economia afirma que o padrão de vida de um país depende de sua capacidade de produzir bens e serviços, bens de consumo e de capital. Outro princípio destaca que os governos podem às vezes melhorar os resultados do mercado. Em outras palavras, o governo, por intermédio de suas políticas, pode levar o país à prosperidade.

Porém, no processo de gestão de seus recursos, o governo, em muitos momentos, revela-se ineficiente quanto à aplicação, gerando consequências graves, tais como elevação do déficit público, corrupção e ineficiência quanto ao sistema de prioridades. No que concerne ao déficit, ele é muito prejudicial a um país, considerando que ocasionará um aumento da taxa de juros, venda de títulos públicos e desemprego.

Neste contexto, a política fiscal propicia um direcionamento à aplicação dos gastos governamentais. Os saldos orçamentários, ou seja, a diferença entre o que se arrecada e o que é gasto, pode levar a um déficit ou superávit estrutural, sendo determinante para a estabilização econômica.

É sabido que a fonte de recursos do governo são os tributos. Quando a carga tributária é elevada, os consumidores têm seu poder de compra reduzido, limitando a circulação de bens e serviços.

Ao arrecadar, o governo precisa investir o valor arrecadado. Isso acontece das mais variadas formas, sendo que os instrumentos de execução destas verbas são as políticas públicas.

Entretanto, no exercício de suas atribuições, o governo precisa cumprir suas funções. Dentre elas, é possível citar: estabilização econômica – controlar a demanda agregada;

fiscalização – política de cobrança de impostos; redistribuição de renda – reduzir a desigualdade social e redução da pobreza; prestação de serviços públicos essenciais – necessidades básicas do cidadão; e a promoção do progresso econômico – com o intuito de levar ao progresso tecnológico, incrementando na oferta agregada e volume de empregos.

Deste modo, o governo necessita de instrumentos para realizar o seu orçamento, sendo estabelecido pelo poder executivo. Os instrumentos utilizados são: plano plurianual, LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias, Orçamento Geral e Lei de Responsabilidade Fiscal), instituída pela lei complementar nº. 101, de 2000.

Vale esclarecer que à proporção que o governo aumenta seus gastos de forma ineficiente e de modo a superar suas receitas, eleva a dívida pública. O déficit público impacta no progresso econômico, haja vista que intervém na capacidade de investimento das empresas, bem como do próprio Estado. O déficit equivale à parcela das despesas realizadas (gastos do governo), mas que não são cobertas pelas receitas (tributos), cuja principal consequência é a desordem estrutural da economia.

Ao analisar este conceito observa-se que ele "esconde" fatores que determinam suas causas e a própria avaliação da política fiscal empregada. São eles: os métodos de financiamento utilizados; contribuição de déficits passados; impacto das dívidas interna e externa; necessidade e emissão de moedas; efeito da inflação e variação nas taxas de juros; e erros na gestão pública dos recursos.

No sentido de sanar o problema do déficit, o governo pode adquirir empréstimos internos e externos. A maneira mais eficaz que ele faz é emitir títulos públicos para que sejam comprados pela iniciativa privada. Porém, isto traz entraves para o desenvolvimento econômico da nação.

Quando o governo incorre em déficit orçamentário, a poupança pública é negativa e isso reduz a poupança nacional. Em outras palavras, quando o governo toma empréstimos para financiar seu déficit, ele reduz o montante de fundos emprestáveis disponíveis para financiar famílias e empresas (MANKIW, 2010 p. 573).

A lição básica a respeito dos déficits orçamentais decorre de seus impactos sobre a oferta e a demanda de fundos emprestáveis: quando o governo reduz a poupança nacional mediante um déficit orçamentário, a taxa de juros aumenta e o investimento se reduz. Como o investimento é importante para o crescimento econômico de longo prazo, o déficit orçamentário do governo reduz a taxa de crescimento da economia (MAKWIN, 2010, p.574).

No cumprimento de sua função social, o governo precisa aplicar, de forma eficiente, os recursos disponíveis, para que possa suprir as necessidades do mercado e da sociedade. Entretanto, caso sejam investidos de maneira errada, aumentará o déficit público, bem como a dívida pública, o que impactará no crescimento econômico, uma vez que reduzirá a capacidade de investimento das empresas, levando a reduções no nível geral de emprego, renda, produção de mercadorias, aumento da carga tributária, ou seja, a elementos limitadores do crescimento econômico do país.

Mesmo neste cenário, o Estado vem adotando estratégias que levem o país a um status de referência tecnológica e econômica, algo que, na atualidade, já se concretiza, em virtude do reconhecimento do mercado internacional, inclusive existem dados que comprovam a posição do Brasil.

Deste modo, a qualidade na gestão dos recursos públicos, competência dos próprios agentes públicos, estabelecimento de metas e prioridades que condizem com o país estruturado. Portanto, é de suma importância, que o déficit público seja controlado, além da implementação efetiva de políticas fiscais, monetárias e públicas.

#### 1.3.1. A Importância da Lei de Responsabilidade Fiscal no Processo de Gestão de Recursos e Eliminação do Déficit.

O maior desafio do Estado brasileiro está em romper a cadeia de seu histórico desequilíbrio fiscal, fruto dos déficits crescentes da previdência social, da inflexibilidade da legislação de pessoal na administração pública e da repartição de receitas entre os diversos níveis de governo.

São distorções que só terão um fim a partir de ampla reforma da Constituição federal, da regulamentação da reforma administrativa promulgada e da revisão de outras disposições legais. A Lei de Responsabilidade Fiscal se traduz como uma grande aliada com que conta a sociedade para atingir a meta do equilíbrio fiscal.

Um dos principais pontos de desequilíbrio com que a sociedade se defronta, se encontra nas despesas de estados e municípios. Antes de 1994, e, portanto durante o período inflacionário, as receitas eram indexadas e geravam um falso equilíbrio. Com o fim da inflação, tiveram também um ponto final os alongamentos de prazos para a realização de despesas.

Isso faz com que os novos tempos de estabilidade exijam um rigor inédito por parte de administradores públicos quando o assunto é gestão de recursos públicos. Os estados brasileiros comprometem, em média, algo próximo de 70% de suas receitas líquidas com o pagamento de servidores. A reforma administrativa representou, neste sentido, um primeiro passo decisivo para transformar essa realidade.

A Lei de Responsabilidade Fiscal era o passo que faltava, pois com ela foram fixadas sanções rigorosas em caso de não cumprimento de metas prefixadas. A Emenda Constitucional n.º 19, que propôs ao Poder Legislativo e ao país a reforma do Estado brasileiro, já salientava a necessidade de se criar uma legislação neste sentido.

De modo geral, o anteprojeto da lei fixa os princípios mais amplos que deverão ser observados de agora em diante por nossos administradores públicos, o que é altamente salutar. Sobretudo quando estes princípios estão baseados na busca do equilíbrio entre os gastos que resultam das ações governamentais e os recursos que a sociedade coloca à disposição dos governos na forma de tributos para que ele possa atendê-la. A nova lei criou o denominado "limite prudencial" e mantém o conceito de limite máximo para o endividamento, ambos fixados pelo Senado Federal.

Caso o limite prudencial seja ultrapassado, ainda assim o montante de gastos terá de ser inferior à receita, e o Poder Executivo em questão deverá justificar o excesso e apresentar

medidas corretivas. E se o limite máximo for ultrapassado, os repasses de verbas da Federação ficarão suspensos e serão proibidas novas operações de crédito. É uma espécie de *circuit breaker*, acionado sempre que os gastos excedam determinada previsão. Com esse mecanismo automático de controle de caixa, a sociedade está mais protegida contra os equívocos administrativos de que é habitualmente vítima no país.

Fenômenos como a emissão de títulos para pagamento de juros de dívidas públicas estarão definitivamente riscados do mapa da administração pública brasileira. Da mesma forma, ficará proibido criar gastos que não estejam devidamente amparados por uma correspondente geração de receita.

Do ponto de vista filosófico, a Lei de Responsabilidade Fiscal cria um novo laço entre a sociedade e os governantes eleitos. É como uma espécie de contrato que cada novo administrador - presidente da República, governadores e prefeitos - terá de cumprir para estar de acordo com o que passará a determinar o artigo 163 da Constituição, que trata das finanças públicas. E coloca também à disposição do país um novo instrumento para a fixação de certos princípios de probidade no uso da coisa pública.

A Lei de Responsabilidade soma-se as reformas administrativa e da previdência para compor um novo e inédito cenário de equilíbrio fiscal no país, o qual ganhará ainda maior impulso com a reforma tributária, da maior importância no combate à sonegação fiscal.

## **CONCLUSÃO**

A Constituição de 1988 impôs severas limitações à União: elevação da participação de Estados e Municípios na arrecadação federal; aumento acentuado da vinculação das receitas federais; e concessão de uma série de benefícios previdenciários sem a devida contrapartida do lado das receitas. Os desajustes gerados ficaram plenamente visíveis com a estabilização de preços a partir do Plano Real, quando os mecanismos de corrosão das despesas deixaram de ser eficazes, gerando um aumento no déficit público.

Com o Programa de Refinanciamento da Dívida dos Governos Estaduais, o Governo Federal eliminou o principal constrangimento financeiro daquela esfera de governo. O volume de dívidas acumuladas no passado era significativo e seu pagamento inviabilizaria o atendimento de demandas sociais de responsabilidade dos Estados.

O auxílio do Governo Federal foi acompanhado de um amplo programa de ajustamento dos Governos Estaduais. Este ajustamento envolvia desde a modernização de seus sistemas de administração financeira e tributária até o firme compromisso de privatizar empresas estatais e estaduais. Assim, além de resolver o problema das dívidas passadas, o programa permitiu expressivo ganho em termos de capacidade de planejamento e controle do gasto público. Esses ganhos podem ser revertidos para a sociedade na forma de maior eficiência e qualidade do gasto público.

Assim, com esse intuito, o Governo Federal propôs à sociedade brasileira uma série de reformas estruturais que têm como objetivos: reduzir o déficit público visível após a estabilização; obter economias importantes nos gastos com pessoal e demais custeios;

aumentar a qualidade do gasto público; e tornar o sistema tributário mais justo, racional e eficaz.

O processo de discussão das reformas acabou exigindo tempo demasiado longo, pois essas tratam de temas de grande complexidade, que envolvem interesses conflitantes e dispersos na sociedade. Além disso, como muitas propostas envolviam emendas constitucionais, sua tramitação tinha de respeitar restrições adicionais inerentes às estruturas parlamentar, partidária e federativa pós-Constituição de 1988.

A estabilidade de preços permitiu recuperar o papel do orçamento como instrumento de planejamento dos gastos públicos. Agora o orçamento expressa de fato a política de gastos do Governo.

O orçamento é o principal instrumento à disposição do Poder Legislativo para intervir na política de gastos públicos. O fortalecimento do orçamento representa, portanto, o fortalecimento do próprio Poder Legislativo, condição indispensável para a manutenção do regime democrático.

A transparência do orçamento é também condição indispensável para que o Poder Legislativo possa, por meio do Tribunal de Contas da União, fiscalizar as ações do Poder Executivo.

A reforma administrativa aprovada pelo Congresso desde junho de 1998, apresentou-se como de suma importância para que o Governo, em suas diversas esferas, obtivesse a flexibilidade necessária para fazer o ajustamento de seus quadros de pessoal. Os efeitos plenos da reforma ainda dependiam da aprovação de algumas medidas complementares enviadas ao Congresso Nacional. Dentre essas medidas ressaltam-se a Lei Camata, e outros diplomas legais de regulamentação, que impunha limite de 60% da receita líquida para as despesas com folha de pagamento de pessoal. A obediência a esse limite é essencial para assegurar o equilíbrio das contas públicas, pois os gastos com pessoal oneram pesadamente os orçamentos de Estados e Municípios.

Neste processo, a reestruturação do setor previdenciário, tanto público como privado, também se apresenta de fundamental importância. Sua regulamentação tem-se pautado não só pela busca de equilíbrio nas contas da previdência mas também pelo objetivo de tornar seu financiamento mais equânime entre os participantes e mais justo entre os dois sistemas (trabalhadores do setor privado e servidores públicos federais, estaduais e municipais).

Do ponto de vista do regime de previdência dos trabalhadores do setor privado, é necessário aprofundar a reforma da previdência, tendo como diretriz geral a maior vinculação entre os benefícios da inatividade e a contribuição realizada pelos segurados.

Destaca-se, neste processo, que a estabilização de preços tornou clara a necessidade de uma reforma do sistema tributário, pois desapareceu o ambiente de inflação alta e crescente que encobria as distorções da estrutura de impostos e contribuições vigentes.

Se, por um lado, a carga tributária deveria ter melhor distribuição entre os contribuintes, por outro lado seria necessário reduzir a sonegação fiscal. Ao mesmo tempo, deveria haver simplificação e racionalização na estrutura tributária, facilitando os procedimentos tanto para as



peessoas físicas e as empresas como para os órgãos de fiscalização. Conforme essa orientação, seria necessária a redução da carga incidente sobre o processo produtivo e as exportações.

As principais medidas de contenção do gasto público federal foram: estabelecimento de metas mínimas de superávit primário para o setor público consolidado; aceleração das reformas previdenciária e administrativa; criação de novos instrumentos legais capazes de promover a austeridade e a responsabilidade fiscais, inclusive nos Governos Estaduais; continuidade no esforço de privatização e concessão de serviços à iniciativa privada, com a indução à adesão de Estados e Municípios.

Frente ao exposto, a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 5 de maio de 2000, trouxe uma série de novas exigências no campo da administração orçamentária e financeira, o que tem gerado mudanças de comportamento dos administradores públicos na perspectiva de reverter políticas anteriores que afetavam o equilíbrio das contas públicas. Por este motivo, o controle assume papel relevante nas administrações públicas, tornando-se indispensável para o acompanhamento da execução dos problemas e apontar falhas e desvios. No entanto, o que se observa, em especial nos pequenos municípios, é que esta função é exercida quase que, exclusivamente, pela contabilidade, que parece existir na organização em função da exigência da lei e, como consequência, não a utilizam para as tomadas de decisões.

O controle deve ser exercido pelo Poder Executivo e pelos órgãos da administração dos demais poderes sobre suas próprias atividades, com o objetivo de que a atividade pública, em geral, se realize com legitimidade e eficiência, atingindo a sua finalidade plena, que é a satisfação das necessidades coletivas e o atendimento dos direitos individuais. Neste sentido, há necessidade de se dotar as administrações públicas de um eficiente e eficaz sistema de controle, de forma a conscientizar os administradores de sua importância, para que os objetivos e metas traçados sejam plenamente atingidos.

O orçamento público, como instrumento de decisão do governo, sobre a alocação de recursos públicos é, antes de tudo, uma forma de exercício do poder político. No entanto, observa-se que, especialmente, nos pequenos municípios, o orçamento é um documento meramente burocrático, elaborado para cumprir a legislação, não servindo como instrumento de ligação entre o planejamento operacional e as finanças, com vistas a seu desenvolvimento e estabilidade das finanças públicas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal criou as bases para o orçamento determinativo, com suas disposições sobre a criação de despesas de caráter continuado e controle das metas fiscais. As mudanças dependem apenas da vontade política. Com essas mudanças, acredita-se que o orçamento público, em especial nos pequenos municípios, servirá como elo de ligação entre o planejamento operacional e as finanças, e com isso contribuir decisivamente para o seu desenvolvimento e estabilidade das finanças públicas.

Quando o orçamento-programa é analisado, percebe-se a diferença deste para orçamento tradicional que não atribuía importância aos objetivos da administração. No Orçamento-Programa é possível perceber a sua ênfase nos objetivos, isto é, nos resultados, e

também como peça fundamental ao exercício do planejamento governamental. A deficiência principal no Orçamento Programa, hoje, é a falta de quantificação das metas, nos programas, projetos e atividades.

É preciso encontrar os fundamentos legais da gestão orçamentária e financeira como meio de dotar as administrações públicas de mecanismos de planejamento operacional. A legislação vigente no país é farta quanto às exigências de as entidades públicas se utilizarem de mecanismos de planejamento com vistas à administração dos recursos públicos. A preocupação da legislação se evidencia logo no 1º parágrafo do artigo 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, no qual se recomenda a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem-se desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, o que exige controle e resulta em responsabilização.

Os fundamentos legais da gestão orçamentária e financeira estão inseridos na Lei 4.320/64 e na Constituição Federal, nos seus artigos 70 a 75, que tratam da fiscalização contábil, orçamentária e financeira. Com referência à elaboração do orçamento, os artigos 23 a 26 da Lei 4320/64 estabelecem normas sobre previsões plurianuais. Elas seriam objeto de recursos e de aplicações de capital para, no mínimo um triênio, aprovado por decreto do Executivo. No artigo 23, surgem as primeiras normas sobre planejamento a médio e longo prazo. O parágrafo 1º do artigo 165 da CF/88 refere-se ao Plano Plurianual (PPA), que se constitui num instrumento para planejar as ações governamentais de caráter mais estratégico. A Lei de Diretrizes Orçamentárias, também conhecida como LDO, tem por finalidade fazer a conexão do planejamento de longo prazo, representado pelo PPA, com as ações políticas e necessárias no dia-a-dia, concretizadas no orçamento anual.

A Lei Federal 4320/64 versa sobre normas gerais de Direito Financeiro, especialmente, sobre a elaboração e controle dos orçamentos e balanços dos entes federados, que institucionalizou a técnica do orçamento-programa, através da introdução da classificação funcional/programática, que veio atender a necessidade de criar melhores condições para a implantação do orçamento operacional e da programação governamentais. Tais normas foram recepcionadas integralmente pelo item III e 5º parágrafo do referido artigo 165 da CF/88, e consolidados pela Lei nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.

Como se pode observar, a legislação é vasta e rica na instituição de mecanismos de planejamento operacional que possibilitem sua adoção pelas administrações públicas, bastando para isso vontade política e capacidade técnica-operacional do pessoal responsável.

O orçamento-programa, de acordo com a legislação, deve expressar, financeira e fisicamente, os programas de trabalho de governo, possibilitando a interação do planejamento com o orçamento, a quantificação de objetivos e a fixação de metas. No entanto, esta realidade nem sempre é constatada. Há, portanto, que se criar um mecanismo através do qual o Poder Legislativo possa se manifestar, apresentando as prioridades de atendimento à comunidade, visto que neste poder estão os representantes da comunidade.

Os documentos de um sistema de planejamento hoje existentes - o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) - indicam ser

ineficientes para exprimir e realizar as ações do governo. Nesta perspectiva, o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF - tende a minimizar estas distorções, mas não o suficiente. Ela veio reforçar o papel do orçamento como instrumento de controle das finanças públicas e gestão fiscal. Mas, quanto a se prestar como instrumento de planejamento, como as demais legislações hoje vigentes - CF/88 e Lei 4320/64 – ela pode não passar de um conjunto de boas intenções. É preciso, pois, reiterar a necessidade da efetivação de mudanças na gestão administrativa, de forma a contemplar a função do orçamento como importante instrumento de ligação entre o planejamento operacional e as finanças, especialmente de pequenos municípios, com vistas a seu desenvolvimento e a estabilidade das finanças públicas.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

CAMPIGLIA, A. O.; CAMPIGLIA, O. R. Controle de Gestão. Controladoria Financeira das Empresas.S.P.: Atlas, 2007.

GIACOMONI, James. Orçamento Público. São Paulo, Atlas, 2008.

LORENÇON, Cândido. O Orçamento Municipal como elo de ligação entre o Planejamento Operacional e as Finanças. Dissertação de Mestrado. Florianópolis: UFSC, 2010.

NEXO JORNAL LTDA. As receitas e despesas do governo federal desde 1997. Disponível em <<https://www.nexojornal.com.br>>, 2016.

PEREIRA, José Matias. Finanças Públicas. São Paulo, Atlas, 2011.

PEREZ JUNIOR, J. F. Controladoria de Gestão. Teoria e Prática. São Paulo: Atlas, 2005.

SANVICENTE, A. Z.; SANTOS, C. da C. Orçamento na Administração de Empresas. Planejamento e Controle.São Paulo: Atlas, 2003.

SILVA, Edson Jacinto da. O Município na Lei de Responsabilidade Fiscal, 1. Edição, São Paulo: Editora de Direito, 2000.

STN/MF: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/series-historicas>.

WELSCH, G. A. Orçamento Empresarial. São Paulo: Atlas, 2003.