

COMENTÁRIOS SOBRE A REFORMA ORÇAMENTÁRIA DE 1988

Flávio da Cruz *

A partir da promulgação da Constituição Federal, em 05/10/88, ocorreram mudanças na prática orçamentária devido às alterações impostas pela Carta Magna. Como decorrência, a nível de estados e municípios, novas práticas foram introduzidas, ensejando comentários que permitam o melhor entendimento dos princípios adotados.

1 INTRODUÇÃO

A partir dos dispositivos legais, anteriores ao mês de outubro de 1988, podemos afirmar que competia ao Poder Executivo elaborar o PND - Plano Nacional de Desenvolvimento. Além disso, também ficava com este Poder a incumbência de elaborar o OPI - Orçamento Plurianual de Investimentos e mais os três orçamentos existentes para o curto prazo. Esses orçamentos para o curto prazo eram conhecidos como:

- Orçamento da União (Fiscal);
- Orçamento SEST;
- Orçamento Monetário.

De todos os instrumentos de planejamento financeiro do setor público, acima referenciados, apenas o PND, o OPI e o Orçamento Fiscal eram submetidos à apreciação e votação pelo Congresso Nacional. Ressalte-se, que a votação do Poder Legislativo era apenas para o cumprimento dos dispositivos constitucionais, uma vez que não dispunha

de poderes para alterações na despesa, tanto do ponto de vista do seu montante quanto do ponto de vista da sua natureza.

Importantes decisões de política administrativa, na esfera federal, tomavam o rumo do Orçamento SEST e do Orçamento Monetário. Sem dúvida, o fato de não transitar pelo Poder Legislativo era um dos propulsores para a preferência em canalizar por esta via o volume mais significativo dos recursos públicos. Nesse sentido, é que apontamos que nos anos de 1983 e 1984 as peças orçamentárias que iam ao encontro do Congresso Nacional tinham a inexpressiva participação de menos do que 20% (vinte por cento) dos recursos financeiros a movimentar.

Com a Nova Constituição existe uma mudança fundamental, pois, além de se criar uma nova denominação para as peças orçamentárias anteriores, reforça-se a participação do Poder Legislativo nas efetivas decisões da programação financeira. Assim, temos, a partir de então, um plano plurianual, uma lei de dire-

* *Professor da UFSC*

trizes orçamentárias e três orçamentos anuais para a União, a saber: Orçamento Fiscal; Orçamento da Seguridade Social e Orçamento de Investimentos das empresas da União.

2 COMO ERA ANTES DA NOVA CONSTITUIÇÃO?

Cabia ao Poder Executivo a elaboração do plano, do orçamento plurianual e dos três orçamentos anuais. Sabe-se que de origem nem todos os instrumentos estavam fundamentados na Constituição, pois é sabido que foi o Decreto 84.128 de 29/10/79 e a Lei 4.595 de 31/12/64 que instituíram, respectivamente, o Orçamento SEST e o Orçamento Monetário.

Os planos, a serem submetidos ao Poder Legislativo, no primeiro ano de mandato do Presidente da República, tiveram origem no Ato Complementar nº 43 de de 29.01.69. Assim mesmo, tivemos na figura dos famosos PND's apenas peças decorativas para o planejamento. Apesar da pomposa obrigatoriedade em estabelecer diretrizes gerais de desenvolvimento, em definir objetivos e políticas globais, setoriais e regionais, eles chegaram a um des-crédito técnico capaz de ficarem esquecidos nos anos 80.

Os OPI - Orçamentos Plurianuais de Investimentos, citados na Constituição Federal de 1967 e melhor definidos no Ato Complementar nº 43, deveriam ter a abrangência de um triênio e tratariam exclusivamente das despesas de capital, além

de estarem sujeitos a obediência ao estabelecido nas diretrizes e objetivos do PND. Mais recentemente houve uma aceitação técnica para que as despesas correntes, inerentes à expansão e ao aperfeiçoamento da oferta de bens e serviços, também fossem consideradas. Eram submetidos ao Poder Legislativo para exame e aprovação.

O Orçamento da União possuía um poder de alienação considerável

pela própria denominação. Embora possuindo apenas a programação da administração direta dava a entender, principalmente aos leigos, conter também toda a programação da administração indireta. Principalmente porque na simples e desatenta leitura do artigo 62 da Emenda Constitucional nº 01/69 isto parecia questão definida. Porém, concretamente ele representava muito pouco em termos de volume dos recursos financeiros, uma vez que era visível o esvaziamento dos Ministérios em favor de empresas estatais.

O Orçamento SEST, ou das empresas estatais, abrangia as empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, suas controladas direta ou indiretamente, as autarquias e as fundações e ainda os órgãos autônomos da administração indireta. Não transitava pelo Poder Legislativo, pois era elaborado pela Secretaria de Controle das Estatais e aprovado pelo Presidente da República, no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico. Era constituído de três segmentos: empresas estatais não-financeiras, bancos oficiais e federais e, sistema nacional de previdência e assistência social.

O Orçamento Monetário continha a programação da política monetária e cambial. Era elaborado pelo Banco Central e aprovado pelo Conselho Monetário Nacional sendo que para o Congresso Nacional ficava, segundo a Lei 4.595/64, a perspectiva de receber anualmente um relatório da evolução da situação monetária e creditícia do País, experimentada no ano anterior.

3 AS REFORMULAÇÕES DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

No campo técnico, as reformulações adotadas pela Nova Carta, tem por base várias fontes. Dentre elas, convém destacar a maior democratização das políticas públicas e uma participação mais ampla do Poder Legislativo no estabelecimento da programação econômico-financeira do Estado. Ainda, a tentativa de unificação orçamentária experimentada nos anos de 1985 e 1986 e os Seminários de Orçamento Público devem ser lembrados, especialmente, quando em 1987 o evento acontece em Belo Horizonte e faz uma explícita recomendação ao exercício da transparência orçamentária.

A tentativa de unificação atingiu principalmente o Orçamento Monetário, ainda mais se considerarmos que o COMOR - Comitê Interministerial da Execução dos Orçamentos Públicos (D.O.U. de 02/08/83) não conseguiu assegurar o cumprimento das metas orçamentárias ao nível exigido pelas famosas "cartas de intenções ao F.M.I."

Assim, o Orçamento Monetário que já sofrera em 1986 uma importante mudança com a retirada do Banco do Brasil da condição de autoridade monetária passa a ter, ainda, uma parte da sua componente fiscal incluída no Orçamento da União. Mas foi somente no orçamento de 1988 (Decreto 94.444 de 12.06.87) que ocorreu a transferência dos fundos e programas de fomento para o Ministério da Fazenda, esvaziando-se definitivamente com

a criação das Letras Financeiras do Tesouro (LFT) em substituição às Letras do Banco Central (LBC).

A tentativa de integração entre o planejamento governamental e o orçamento pode ser apontado como responsável pelo núcleo central da mudança no conjunto das peças orçamentárias, sem prejuízo das razões já apontadas anteriormente.

As peças orçamentárias, conforme o artigo 165, são: o plano plurianual; as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. Os papéis de

cada uma das peças são também definidas e consistem resumidamente em: 1) PLANO PLURIANUAL - estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública; 2) DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - conter as metas e as prioridades da administração pública, orientar a elaboração da lei orçamentária anual; dispor sobre as alterações na legislação tributária e, estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento; 3) ORÇAMENTOS ANUAIS - definir a programação de curto prazo.

A opção para a programação de curto prazo ficou distribuída em três segmentos: ORÇAMENTO FISCAL, ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO DAS EMPRESAS ESTATAIS CONTROLADAS e ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL.

As grandes novidades são a confirmação do afastamento, como já mencionado, do Orçamento Monetário do seu papel destacado na política fiscal e o desmembramento do antigo Orçamento das Estatais. Deste último temos o surgimento do Orçamento de Seguridade Social e, ainda, o surgimento do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais Controladas.

4 QUADRO COMPARATIVO

Vamos, sinteticamente, comparar alguns tópicos da antiga e da nova Constituição no tocante à reforma orçamentária experimentada.

QUADRO 1
ALTERAÇÕES DA POLÍTICA ORÇAMENTÁRIA INTRODUZIDAS COM A
CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

| ASSUNTO E NOVA CONSTITUIÇÃO | SITUAÇÃO ANTERIOR |
|--|---|
| <p>ENCAMINHAMENTO AO LEGISLATIVO Plano Plurianual - O artigo 5 das DT's*, para o caso da União, prevê que seja apresentado até o dia 31/08 do primeiro ano de gestão. Já no caso da Constituição do Estado vamos encontrar o mesmo prazo que coincidentemente consta do artigo 35 das DT's. Para os Municípios cabe à Lei Orgânica fixar o prazo.</p> | <p>- O artigo 60 da Emenda Constitucional nº 01/69 previa que Lei Complementar estabelecesse o prazo. Isto foi feito através da lei Complementar nº 43/69, pelos documentos conhecidos como PND's. - Com o III PND, na gestão Figueredo, pode-se constatar que o mesmo era encaminhado seguindo as normas do art. 2º do citado Ato Complementar (D.O.U de 13.02.80).</p> |
| <p>Lei de Diretrizes - O artigo 35 das DT's, para o caso da União, prevê que seja apresentada até 15/04 do ano anterior a que se refere. A mesma data é adotada para o caso do Estado de Santa Catarina. Para os municípios que as fizeram uma obrigatoriedade, via Lei Orgânica, cabe a esta fixar prazos.</p> | <p>- Inexistia</p> |
| <p>Orçamento Anual - Enquanto na esfera federal o prazo para o encaminhamento dos três orçamentos adotados anuais é 31/08, temos na Constituição Estadual um prazo diferente, isto é, 30/09. Ainda, quanto aos prazos de encaminhamento, cabe assinalar que existe um projeto de lei do Deputado José Serra, no sentido de regulamentar o art. 165, parágrafo 9, da Constituição Federal.</p> | <p>- Os prazos eram os mesmos que a Nova Constituição hoje adota.</p> |
| <p>ELABORAÇÃO/CONTEÚDO Plano Plurianual - Trata das diretrizes, objetivos e metas para a distribuição dos investimentos e outras decorrentes, bem como da regionalização.</p> | <p>- Obrigava que as despesas de capital guardassem obediência aos orçamentos plurianuais de investimentos, na forma prevista em Lei Complementar.</p> |
| <p>Lei de Diretrizes - Metas e prioridades, orientação para elaboração do orçamento anual, alterações na legislação tributária, política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Cria a possibilidade de que se envolvam segmentos da sociedade.</p> | <p>- Inexistia</p> |
| <p>Lei orçamentária Anual - Composta de três peças: orçamento fiscal, orçamento de investimentos das estatais, e orçamento da seguridade social. Trata de programar, no curto prazo, a alocação de recursos.</p> | <p>- Composta apenas do orçamento da União. O orçamento das estatais não era submetido ao Legislativo e o que hoje se encontra no orçamento da seguridade social, na maior parte, lá se encontrava.</p> |
| <p>CRIAÇÃO DE DESPESAS Por Leis de Iniciativa do Poder Executivo podem criar despesas (art. 165).</p> | <p>CRIAÇÃO DE DESPESAS É da competência do Poder Executivo a iniciativa de leis orçamentárias (art. 65).</p> |

* DT's Disposições transitórias

5 PRINCIPAIS CRÍTICAS AO MODELO ATUAL

5.1 Plano Plurianual

É mais uma tentativa de integrar o planejamento com o orçamento. Pode-se destacar que a própria vigência, ao entrar no período da gestão seguinte, pretende a continuidade administrativa dos projetos. Assim é importante que aquilo que a Constituição Estadual prescreve no artigo 35, das disposições transitórias, deve ser levado com seriedade.

Estabelece, na nossa opinião, pela primeira vez, a possibilidade de dotar o planejamento governamental brasileiro de alguma defesa diante da costumeira estagnação, provocada pela troca do mandatário do Poder Executivo.

Um segundo ponto é a inclusão dos investimentos das estatais no plano de longo prazo. Sabe-se que a maior parte dos investimentos governamentais acontecem através das empresas estatais. Aqueles investimentos das empresas públicas e das sociedades de economia mista, financiados com recursos próprios ou através de operações de créditos, são também consideráveis. Além disso, sabe-se que as ações sociais do governo, onde os gastos requeiram apenas despesas correntes, ficam fora do plano plurianual, reduzindo-lhe o grau de importância como peça de planejamento de longo prazo e tornando-o instrumento parcial.

5.2 A lei de Diretrizes Orçamentárias

Anteriormente, uma portaria ou um decreto do Poder Executivo é

que determinava os procedimentos para orientar a elaboração orçamentária. Como isso não era sistematizado, a cada ano, ficavam as diversas unidades orçamentárias, na dependência deste ato, para exercer a captação interna dos dados.

Também, as alterações na legislação tributária causavam desprestígio ao próprio Poder Executivo, pela intempestividade com que eram tratadas.

Para a esfera municipal considero que deveria haver uma escala (número de habitantes, receita orçamentária total) onde até determinado limite fosse facultado apresentar, ou não, a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

5.3 Lei Orçamentária Anual

Basicamente aqui existe uma grande reformulação. Esta reformulação será tanto mais sentida, quanto maior o número de entidades da administração indireta que a esfera de governo possuir. A inclusão da necessidade de apresentar orçamento

das empresas estatais onde o governo detenha domínio acionário, ainda que somente relativa aos seus investimentos, significa uma grande conquista democrática.

Já o orçamento da seguridade social não chega a afetar em demasia os Estados e Municípios que já os tinham como autarquia. Porém, no caso da União, onde figurava no orçamento das estatais, o impacto técnico foi acentuado.

Ficou de fora, como é visível, a parte das despesas correntes movimentadas pelas empresas estatais. Como já comentado em itens anteriores, muitas das políticas públicas que dizem respeito ao interesse da população ficam sem uma maior análise.

6 COMO TRATAR ESTE ASSUNTO COM SIMPLICIDADE PRÁTICA NOS PEQUENOS MUNICÍPIOS?

A saída que nos parece prática diz respeito à formação de uma efetiva integração entre planejamento e orçamento.

Nesse sentido, de nada adianta ter um Plano Plurianual e/ou uma Lei de Diretrizes Orçamentárias implantados se estes não tiverem na retaguarda um sistema de acompanhamento e integração próprio. Esse sistema de uma forma simples poderia ser resumido em duas preocupações básicas: a) processo planejamento-orçamento; b) acompanhamento geo-político-social das realizações.

6.1 Processo Planejamento Orçamento

Para Héliô Khoama, os passos para este processo são:

- 1) determinação da situação;
- 2) diagnóstico da situação;
- 3) apresentação de soluções alternativas;
- 4) estabelecimento de prioridades;
- 5) definição de objetivos;
- 6) determinação das atividades para a concretização dos objetivos;
- 7) determinação dos recursos humanos, materiais e financeiros." (1987, p.63).

6.2 Acompanhamento Geo-político-Social das realizações

Para Flávio da Cruz, uma maior transparência dos orçamentos passa por uma reformulação que permita aos parlamentares estabelecer comparatividade e projeções:

- a) em relação ao seu currículo eleitoral até a divisão geográfica de Município;
- b) em relação às áreas de influência de seus cabos eleitorais e colaboradores;
- c) em relação às áreas de influência de seus opositores partidários ou circunstanciais;
- d) em relação ao montante de recursos orçados pelo Estado, como um todo;
- e) em relação à qualidade dos subprogramas previstos para a sua área de interesse;

f) em relação ao cumprimento de compromissos estabelecidos em cada unidade orçamentária (repartições públicas em geral) e, enfim;

g) estabelecer crítica geral e análise específica do cotidiano orçamentário, habituando-se a conviver e influir em todas as etapas do processo orçamentário".

Exemplificando podemos simular que o Município "N" deseja construir um posto de saúde no bairro 69 pois existe um para atender todo o Município, mas não consegue atender a toda a população interessada nos serviços.

A determinação da situação consistiria em um maior conhecimento do problema existente verificando suas causas e chegando desde a origem até o estágio atual.

Exemplo: o problema foi causado pela proliferação de empresas de extração de minérios, no bairro 69, nocivo à saúde dos moradores do bairro, não havendo programa de proteção ambiental e nem proteção

individual aos trabalhadores. A situação veio sendo contornada com a melhor renda das famílias sem uma consequente preocupação de longo prazo.

Um diagnóstico da situação, com base nas verificações feitas, consistiria em dimensionar, de forma objetiva, o exato estágio atual em que se encontra o problema.

Exemplo: 45% dos adultos com problema pulmonar; 50% das crianças com problemas no aparelho respiratório, inexistência de médico numa distância de 2 Km do bairro, posto de saúde distante 5 Km e apenas uma pequena farmácia para atender a todos.

A apresentação de soluções consiste em procurar formas e maneiras para contornar, minimizar ou resolver o problema.

Exemplo: instalar mais uma farmácia e especializar o pessoal das duas farmácias nos tratamentos básicos sobre aparelho respiratório, com assistência de médico especialista que passaria a residir no bairro 69, embora lotado no posto de saúde; construir e equipar um posto de saúde para atendimento de todas as necessidades gerais de saúde (dentro do padrão geral) sem uma maior especialização em doenças respiratórias; construir e equipar um posto de saúde para atendimento das necessidades gerais e especialmente contar com profissionais da medicina gabaritados na prevenção e combate às doenças do aparelho respiratório.

O estabelecimento de prioridades consiste numa escolha técnica dos responsáveis diante das possíveis soluções.

Exemplo: construir um posto de saúde, ou construir um posto de saúde especializado.

A definição dos objetivos, após estabelecidas as prioridades, consiste em detalhar precisamente o que se pretende atingir ou alcançar.

Exemplo: construir um posto de saúde contendo uma área de 300 m², com os equipamentos que constam do padrão geral adotado no estado.

A determinação de atividades para concretização de objetivos consiste em detalhar todas as ações que deverão ser implementadas, e que poderão ser descritas antecipadamente.

Exemplo: Edificação do prédio

- 1.1 projetos de engenharia
- 1.2 contratação da obra
- 1.3 terraplanagem
- 1.4 etapas da edificação

A determinação dos recursos, depois disso, iria ao orçamento.

7 BIBLIOGRAFIA

- 1 ANGÉLICO, João. Contabilidade pública. 7^a. ed. São Paulo : Atlas, 1990. 281p.
- 2 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Brasília: Ministério da Educação, 1988.
- 3 BRASIL. Lei n. 4320, 17 março de 1964. Estatui normas Gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. 4^a ed. São Paulo: Atlas, 1980.
- 4 BRASIL. Lei n. 7.800 de 10 de Julho de 1989.
- 5 BRASIL. Lei n. 8173 de 31 de Janeiro de 1991.
- 6 CAÇADOR [SC]. Lei n. 378 de 13 de dezembro de 1990.
- 7 CRUZ, Flávio da. Contabilidade e movimentação patrimonial do setor público. Rio de Janeiro: [s.n.], 1988. 220p.
- 8 --. O orçamento uno e o legislativo: caso Brasil. Florianópolis, 1986. 178p. Mimeogr.
- 9 KHOAMA, Hélio. Contabilidade pública. São Paulo: Atlas, 1986. 310p.
- 10 SILVA, Maria da Conceição. O orçamento brasileiro: seu processo atual e as reformulações propostas no projeto constitucional. Revista da Associação Brasileira de Orçamento público, Brasília, v.11, n.1, p. 51-58, Jan./abr. 1988.
- 11 SANTA CATARINA. Constituição do Estado de Santa Catarina.
- 12 SANTA CATARINA. Lei n. 7980 de 29 de Junho de 1990.

CONTABILIDADE:

A SOLUÇÃO

PARA OS

GRANDES

E

PEQUENOS

PROBLEMAS

DA SUA

EMPRESA