

ORÇAMENTO PÚBLICO E OS MUNICÍPIOS

Alguns conceitos de orçamento e suas repercussões na administração pública municipal

Aristeu Jorge dos Santos
Mestre em Administração Pública
Professor Adjunto
Escola de Administração da UFRGS

Resumo

O objetivo deste trabalho é relembrar a importância do orçamento público, especialmente para os municípios brasileiros, considerando a crescente participação popular no processo e a legislação sobre a responsabilidade fiscal. Inicialmente são identificados os seus conceitos, sua origem, suas diferenças com a iniciativa privada e entre os níveis de governo. A seguir são descritas brevemente a estrutura orçamentária do país e as diferenças entre a receita e a despesa; as fases do processo orçamentário e a reforma tributária e os orçamentos públicos no Brasil. Concluindo são abordadas as possíveis soluções para alguns dos problemas orçamentários dos municípios brasileiros.

Palavras-chaves: orçamento público; administração municipal; finanças públicas

Escola de Administração
Av. Washington Luiz, 855
e-mail do autor: ajsatntos@ea.ufrgs.br

Agosto de 2001

ORÇAMENTO PÚBLICO E OS MUNICÍPIOS

1. Introdução

Embora seja, há séculos, um importante instrumento de governo, o Orçamento Público não tem recebido a devida atenção no Brasil, talvez porque a inflação que assolou o país por décadas tenha distorcido os valores dos produtos e serviços e dificultado sobremaneira o cálculo de receitas e despesas futuras, talvez porque o seu conhecimento esteja restrito a uns poucos que trabalham com ele nos governos federal, estaduais e municipais, e talvez porque o cidadão comum tenha dificuldade de entender o “economês” em que o orçamento está escrito.

Tudo isso mudou profundamente nos últimos anos. Primeiro pelo fim da inflação, que agora permite calcular com relativa segurança receitas e despesas para um ou mais anos; segundo porque há uma reação do cidadão, via imprensa ou diretamente, às ações ou omissões do governo; terceiro porque a divulgação de desvios de recursos públicos irrita os cidadãos e demonstra a fragilidade dos controles sobre os recursos públicos e a relativa impunidade dos administradores eleitos, ou que são admitidos pelos políticos e encarregados de gastar o dinheiro público.

Finalmente, a globalização, a exclusão social, a dificuldade de o Brasil deixar de ser um país do futuro e se tornar um país desenvolvido e socialmente justo, estão provocando algumas reações e alguns fatos concretos positivos. O Poder Judiciário tem punido administradores públicos que mal usam os recursos do governo, a imprensa não cansa de divulgar novos fatos desabonatórios, os cidadãos se mobilizam através de organizações não governamentais, e alguns políticos têm reagido positivamente a esses novos tempos tomando atitudes para coibir os abusos e atender às necessidades dos cidadãos.

Dois exemplos, entre muitos outros, são aqui mencionados e servem de justificativa para escrever sobre orçamento público: o Orçamento Participativo e a Lei de Responsabilidade Fiscal. O primeiro visa trazer o cidadão para dentro da administração pública para que ele ajude a decidir o que fazer na cidade, via orçamento; e a segunda, visa responsabilizar o administrador pelos seus atos,

exigindo dele a obediência a normas sadias de gestão financeira, e principalmente a divulgação, periódica, dos números da execução orçamentária a todos os cidadãos, para que estes saibam o que está acontecendo com o seu dinheiro.

O Orçamento Participativo ainda é pouco usado e envolve uma parte pequena dos recursos públicos, mas tende a crescer no volume à medida que os cidadãos se dão conta da sua importância. A experiência com essa forma de orçamento, se progredir, pode levar à prática da democracia participativa em outros assuntos de governo, onde os cidadãos também discutirão a sua própria cidade, o que querem dela, que tipo de governo querem, o que os governantes podem fazer e o que não podem, e até, porque não, quanto devem ganhar no fim do mês se tiverem trabalhado em benefício dos cidadãos.

Já a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, vai bem mais longe que o orçamento participativo. Além de estabelecer regras sobre os orçamentos, ela estabelece punições a quem o desrespeitar e exige transparência na sua execução. Os cidadãos vão ficar sabendo o que e quanto está sendo gasto e se este gasto está dentro ou fora de limites legais. E poderão exigir respostas ao não cumprimento do orçamento.

A chave para que esse processo dê certo é o conhecimento. Não basta divulgar, como manda a Lei. O cidadão precisa entender o que é publicado e ter condições de emitir um juízo sobre o que vê e lê. As escolas, em todos os níveis, terão de transmitir a seus alunos o conhecimento sobre orçamento público, para que, no momento seguinte, esses alunos tenham condições de analisar e emitir opiniões e participar efetivamente do processo orçamentário. Os demais cidadãos, via palestras, seminários, jornais, revistas e muitos outros meios, terão de ser informados do que é, afinal, um orçamento público.

2. Conceitos

O orçamento público pode ser conceituado de várias formas. A mais simples de todas, e a mais comumente aplicada, é que ele é uma lista de receitas e despesas do governo sem muita ligação com a realidade daquele lugar ou daquele ente público. Limita-se a identificar algumas fontes de receitas e dizer onde elas vão ser gastas, sem ficarem claros os motivos e os objetivos do gasto.

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.

A outra forma de conceituar orçamento público é dizer que ele é um instrumento de controle sobre as finanças do governo. Esta é a origem do orçamento. 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 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 (SILVA, 1973).

A quarta conceituação 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. 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 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 é mais voltada para dentro do governo. Neste caso, o orçamento público é visto como um instrumento de administração das ações do governo, isto é, ele identifica e mensura com precisão tudo o que deve ser feito pelo governo para que ele próprio possa funcionar. Isto é, 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 mesmo para o cidadão não versado em “economês”.

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. Aqui cabe um breve comentário do que está acontecendo. Apesar da vigência da norma da publicação periódica, alguns municípios ainda não o fizeram, conforme recente notícia de jornal. O que houve? Qual o tipo de orçamento que esses municípios têm? Ou o que seus administradores pensam da Lei?

3. Justificativa e origem

A justificativa do orçamento público fica clara na sua própria conceituação. Dada a complexidade da administração pública moderna, o orçamento público é o principal instrumento de ação de qualquer governo, independente de sua ideologia (PEREIRA, 1999). É arrecadando e gastando seguindo um plano que o governo modifica uma sociedade, em maior ou menor grau conforme a eficiência, a eficácia e a efetividade de suas ações. Sem orçamento, o governo não

funciona. Com um bom orçamento, ele pode prestar bons serviços e estimular o desenvolvimento da sociedade. O orçamento não é um fim, é um meio de realizar ações de governo que, se feitas na direção certa ajudam, se erradas atrapalham e até inibem o desenvolvimento.

A origem do orçamento público recua, pelo menos, a Magna Carta, em 1215, quando os barões ingleses exigiram do rei que este submetesse a eles os tributos a cobrar dos súditos ingleses (SILVA, 1973). A autorização da despesa vai aparecer em 1689, junto com a participação popular no Parlamento Inglês. Estes dois momentos são alguns dos vários acontecimentos históricos que dão origem ao orçamento público. Outros momentos são a Revolução Americana, em 1776, a Revolução Francesa, em 1789, a crise econômica de 1929, a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), e o fim do colonialismo, no pós-guerra. São alguns dos acontecimentos históricos que, apesar de terem outros motivos muito mais importantes, acabaram forçando a criação de um instrumento de controle das finanças governamentais e de intervenção na economia nacional, que resulta no orçamento público como é praticado hoje em dia.

Há, também, uma outra vertente originadora do orçamento moderno. São as pessoas e instituições que, a partir do início do século XX, preocupam-se com o assunto e começam a sugerir técnicas orçamentárias, como, por exemplo, o Orçamento Funcional, da Comissão Taft, em 1912, nos Estados Unidos; o Orçamento Cíclico da era Keynesiana, nos anos 30, para combater a depressão; o Orçamento de Desempenho, da Comissão Hoover, em 1949, nos EUA; o Orçamento Programa, nos anos 60, começando na Companhia Ford e se estendendo por todo o governo federal americano e depois, via ONU, a todo o mundo; além de tentativas fracassadas, como o Orçamento Base-Zero, nos anos 70, que propunha um desmonte e uma nova organização de todas as atividades públicas a cada novo exercício financeiro.

4. Diferenças com a iniciativa privada

Os orçamentos das empresas privadas não são muito diferentes dos da área pública no que se refere às dificuldades de compatibilizar receitas com despesas, ou vice-versa. Ou ainda, combater os déficits e utilizar com inteligência os superávits. Os motivos que levam uns e outros a montarem orçamentos é que

são bem diferentes. O comprometimento, os riscos, os prêmios, os resultados são muito diferentes e decorrem, em muitos casos, da própria essência do privado e do público.

Há, pelo menos, seis diferenças que devem ser levadas em consideração quando se emite juízos comparativos entre os dois setores (OSBORNE & GAEBLER, 1994). A primeira é quanto ao móvel da iniciativa privada que é o lucro, enquanto na área pública é o voto, isto é, os empresários sobrevivem se derem lucro a suas empresas, os políticos sobrevivem se reelegendo continuamente. Isto leva a segunda diferença, que é quanto ao prazo: na área pública se pensa a curto/médio prazo, no máximo quatro anos, que é a duração dos mandatos eletivos em todo o país, exceto o Senado. Nas empresas o pensamento é a longo prazo, de preferência por toda a vida.

Outra diferença é quanto à pressão da sociedade. Ela é bem mais forte no governo, via partidos políticos, sindicatos, grupos de pressão, servidores, organizações não governamentais, etc., que constantemente pedem favores e/ou ações públicas. Na iniciativa privada, embora o direito do consumidor esteja cada vez mais consolidado, ainda não há muitos movimentos organizados para pressionar a empresa privada no sentido de que ela faça alguma coisa. A quarta diferença está nos objetivos imediatos de seus dirigentes. Os da área pública querem a reeleição ou eleição para outra função pública, enquanto que na iniciativa privada o objetivo básico é o enriquecimento ou pelo menos mais poder sobre o mercado.

A quinta diferença está no caráter geralmente monopolista da atividade pública, contraposta a competição que é mais encontrada na área privada, ensejando dificuldade de medir custos e fazer comparativos na primeira, e facilitando a escolha do cidadão/consumidor na segunda. Finalmente, a área pública é muito mais avessa a mudanças que a privada. Há uma inércia muito maior no serviço público, onde os servidores resistem a reformas por temerem a perda de vantagens. Já na iniciativa privada, embora possa também encontrar resistências, a mudança é determinada pelo mercado ou pela competição, e quem não muda quebra, desaparece.

Estas diferenças levam a uma forma de pensar e de agir bastante diferente nos dois setores, principalmente na administração financeira e orçamentária, que

dificulta comparações do tipo “porque funciona bem em uma empresa privada e não funciona no serviço público, embora a atividade, em si, seja a mesma, como, por exemplo, comprar produtos e serviços?”

5. Diferenças entre os níveis de governo

Quando se fala de orçamentos públicos no Brasil há que distinguir as suas relativas importâncias no conjunto do país. O poder do governo federal extra-orçamentário é muito grande (MEIRELLES, 1996). Por força da constituição e do sistema político do país, o governo federal pode realizar muitas ações sem utilizar o seu orçamento, Exemplificando, ele pode agir sobre o comércio exterior modificando a taxa de câmbio, criando ou extinguindo uma restrição não tarifária; pode legislar sobre todos os códigos básicos, civil, comercial, penal, etc.; pode assinar acordos internacionais que estimulam uma determinada atividade privada; pode editar medidas provisórias sobre inúmeros assuntos, etc.. Mesmo assim, o orçamento federal, pelos seus números, tem uma enorme repercussão na economia nacional, especialmente porque sua dívida pública é muito alta e sofre as conseqüências das variações das taxas de juros e de câmbio. No ano de 2000, a Lei Orçamentária Anual Federal (nº 9969, de 11.05.2000) estabeleceu o montante de 1,012 bilhões de reais para a receita e a despesa, enquanto o Produto Interno Bruto (PIB), estimado pelo Banco Central do Brasil (Boletim do Bacen de agosto de 2001) estima o PIB para o mesmo ano em 1,089 bilhões, o que, por si só, evidencia a importância do orçamento público federal, embora a inclusão do refinanciamento da dívida pública na lei orçamentária anual tenha introduzido uma distorção bastante forte em seus montantes.

Nos estados e no Distrito Federal, os orçamentos são mais importantes do que no governo federal porque o poder estadual de legislar é bem menor do que o da União, embora haja várias áreas em que podem agir supletivamente à ação do governo federal, como meio ambiente, segurança pública, justiça, etc.. Assim, os estados se valem principalmente de seus orçamentos para realizar as suas atribuições, que não são poucas, embora a Constituição Federal não tenha sido muito clara na definição dessas atribuições.

Já nos municípios, fora alguma legislação supletiva à dos estados e da União, como horário do comércio local, ordenamento do trânsito, meio ambiente,

etc., a ação governamental municipal é essencialmente via orçamento público, ora prestando os chamados serviços de interesse local, como coleta de lixo, iluminação pública, ordenamento urbano, pavimentação, etc., ora se engajando em ações delegadas pelos governos federal e estadual, como acontece principalmente com saúde e educação, onde há leis, planos e recursos financeiros vinculados a ações específicas que os municípios devem obedecer e fazer (MEIRELLES, 1996).

6. Estrutura orçamentária no Brasil

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 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.

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 4320, que foi bastante alterada pela Constituição, por Leis Complementares e por leis ordinárias. A Constituição de 1998 mandou que fosse editada uma lei complementar, como está no parágrafo nono 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 varias 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, promulgada em maio do ano passado e 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. Cabe lembrar 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).

7. Orçamento de receita versus orçamento de despesa

Quando se fala em orçamento público, a maioria das pessoas entende que se está tratando de despesas, e os próprios administradores públicos dão muito mais atenção ao lado dos gastos do que ao lado da entrada de recursos. É natural, porque o impacto das despesas públicas nos cidadãos é muito maior, embora, muitas vezes, o cidadão não se dê conta de quanto é atingido pela receita pública. A carga tributária do Brasil é um das mais altas do mundo e não tem a devida contrapartida nos serviços públicos.

Do ponto de vista orçamentário, a receita é bem mais simples, tanto na elaboração como na execução. Sua classificação é por fontes (origens) e leva em consideração se são próprias ou transferidas de outro governo. Sua execução é privativa de órgãos fazendários, inclusive com carreiras próprias de servidores, geralmente muito mais bem remunerados que os demais do mesmo governo, e com certo grau de sigilo, especialmente quando envolve contribuintes em dívida com o fisco.

A despesa, por ter maior importância, é classificada por vários critérios, sendo os mais importantes os por funções, subfunções, programas, natureza da despesa e elementos, levando a uma codificação mais complexa e de mais difícil aplicação, gerando, inclusive, diferentes interpretações para alguns dos seus componentes.

Embora a classificação das contas orçamentárias seja bastante antiga, pois data de 1939 a primeira codificação uniforme para todo o país, houve inúmeras modificações na denominação e codificação das contas de despesas que dificultam a comparação no tempo e entre níveis de governo. A Lei nº 4320, já mencionada, estabeleceu um padrão de classificação para todo o país baseado no critério econômico. Visa avaliar o impacto na economia das receitas e das despesas do governo. O Decreto-Lei nº 200, de 1967, iniciou a classificação por programas, sobreposta à econômica, agregando a preocupação com a execução de programas de trabalho, isto é, ações que levam ao cumprimento de planos de governo. Em 1989, o governo federal rearranjou essa combinação de critérios, simplificando o uso do critério econômico, com a criação do Grupo de Despesa, e agregando a modalidade de execução, mas o fez apenas para seu âmbito. Foi seguido por alguns governos estaduais e municipais e ignorado por outros, quebrando a padronização nacional existente. Nos últimos dez anos, houve várias

alterações desses códigos e denominações de contas, sempre aplicáveis ao nível federal.

Finalmente, com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, que manda consolidar as Contas Públicas Nacionais e divulgá-las periodicamente, o governo federal resolveu uniformizar toda a classificação orçamentária brasileira, editando a Portaria Interministerial nº 163, de 04/05/2001, onde define as regras da classificação, elenca as contas e seus códigos e obriga seu cumprimento por todos os governos estaduais e municipais do país. Este ato retoma a padronização existente após 1964 e desfeita por iniciativa do próprio governo federal, e vai permitir, novamente, comparar diferentes administrações, atendendo ainda a duas das conceituações de orçamento público: instrumento de administração das ações de governo e de divulgação dessas mesmas ações.

Do ponto de vista do contribuinte, este deveria também se preocupar com a receita por um motivo bastante simples: é ele quem paga a conta e muitas vezes paga demais ou de uma forma discriminatória, onde alguns cidadãos conseguem escapar da tributação e outros são pegos pela tributação indireta com alíquotas muito altas para o seu nível de renda.

Na despesa, obviamente, a preocupação do contribuinte deve ser no sentido de ela ser efetivamente realizada no seu benefício, dentro de normas claras e objetivas, o que nem sempre é a realidade.

8. Fases do processo orçamentário anual

Ao se falar de orçamento público se trabalha com o conceito de processo orçamentário, que nada mais é do que o conjunto de todas as ações que se repetem periodicamente e que descrevem a vida de um orçamento, que, para efeito de estudo e trabalho, se divide em ciclos orçamentários, estes referentes a um único orçamento cada um.

O ciclo orçamentário de um orçamento público é dividido em quatro fases, que são a elaboração, aprovação, execução e controle (GIACOMONI, 1994 e SILVA, 1973).

8.1. A elaboração da proposta orçamentária compreende as atividades desenvolvidas com a finalidade de redigir uma proposta orçamentária, que, por sua vez, é um conjunto de documentos que o chefe do Poder Executivo

encaminha ao Poder Legislativo, nas datas determinadas pelas respectivas constituições, para apreciação e aprovação, com a finalidade de orçar a receita e fixar a despesa para o exercício seguinte. A competência é privativa do chefe do executivo e tem de ser exercida a cada ano, sob pena de incorrer em crime de responsabilidade.

Envolve necessariamente a colaboração dos outros poderes na montagem das contas segundo as normas da LDO. São passos desta fase a redação de normas e instruções para a elaboração da proposta, a previsão da receita para o exercício seguinte, a discriminação dos planos de trabalho e das propostas parciais, a consolidação, cortes e ajustes dos vários planos, a redação do projeto de lei e da mensagem de encaminhamento. E em alguns estados e municípios, ocorre também a discussão do que fazer via orçamento participativo, onde os cidadãos debatem e votam prioridades e ajudam na formulação da proposta orçamentária.

8.2. Após a entrega ao Poder Legislativo, cabe a este examinar a proposta, emendá-la onde entender necessário, ouvir os cidadãos, negociar com o Executivo se necessário, e finalmente aprovar um texto até o fim do ano anterior ao do orçamento proposto. A Constituição impõe uma série de restrições ao poder de emendar, o que de certa forma reduz o poder do legislador de modificar os orçamentos públicos. Não são permitidas emendas que contrariem o PPA e a LDO, emendas sem a necessária cobertura de receita para a sua realização, emendas que aumentem o gasto com pessoal, alterações nos encargos sociais e no serviço da dívida e nas transferências constitucionais. Em caso de impasse entre Executivo e Legislativo, ou mesmo uma mudança de idéia do Executivo, existe a possibilidade de alterar a proposta original via mensagem retificativa, como tem ocorrido com frequência no governo federal.

8.3. A terceira fase do ciclo orçamentário é a execução, a mais importante, pois significa o conjunto de atividades destinadas ao cumprimento dos programas estabelecidos para alcançar os objetivos do plano de governo. Essa execução se dá dentro do exercício financeiro, que coincide com o ano civil, de primeiro de janeiro a trinta e um de dezembro, anualidade que é comum a todos os países, embora muitos adotem outros meses de início e fim da execução, para atender peculiaridades locais.

A Lei manda que se obedeça a alguns princípios na execução do orçamento, notadamente a flexibilidade, isto é, adaptação a situações novas ou imprevisíveis; o respeito à unidade de caixa, isto é, todas as receitas recolhidas a uma única conta geral consolidada, vedada a conhecida “caixa dois”; a economicidade, que manda realizar pelo melhor resultado; e finalmente, a legalidade, que é a execução sempre baseada nas leis vigentes.

Ainda no referente à execução, cabe mencionar uma norma muito antiga (Lei nº 4320, de 1964) e nem sempre cumprida: toda a despesa pública deve ser realizada via empenho prévio, que nada mais é do que a emissão de um documento onde ficam registradas as características básicas de qualquer despesa, como credor, motivo da despesa, conta orçamentária, valor, saldo da conta, sempre antes da realização da despesa. As suas finalidades básicas são reservar recursos orçamentários para uma despesa, impedindo, portanto, o duplo comprometimento do mesmo recurso, e criar uma espécie de contrato com o credor, a quem fica prometido o pagamento da quantia empenhada se o objeto do empenho for executado a contento, dentro da lei e conforme os termos que lhe deram origem.

8.4. Finalmente, todos os orçamentos públicos são objeto do controle, que nada mais é do que a verificação do cumprimento do orçamento sob o ponto de vista legal e do cumprimento dos programas de trabalho. Esse controle é dito interno quando realizado pelo próprio poder arrecadador ou gastador, ou externo quando realizado pelo Poder Legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas. O controle externo se preocupa principalmente com a probidade administrativa, a guarda e legal emprego de recursos públicos e o cumprimento da lei orçamentária.

Esta fase do orçamento público foi revalorizada e reforçada pela Lei Complementar nº 101/2000, que estabeleceu punições ao não cumprimento das leis orçamentárias e aumentou a transparência das contas públicas, aumentando o número de pessoas com acesso a elas e em condições de analisá-las e apontar eventuais desconroles.

9. A reforma tributária e o contexto brasileiro

Há muitos anos se trava uma discussão interminável sobre reforma tributária no Brasil. Houve várias ao longo da história brasileira, nenhuma que satisfizesse a todos, e certamente todas desagradando a muitos. Desde 1995 tramita no Congresso Nacional um projeto de emenda constitucional (Proposta de Emenda Constitucional nº 175A/95), de iniciativa do Presidente da República, alterando bastante a atual estrutura tributária brasileira. Várias emendas e substitutivos já foram apresentados, inclusive pelo próprio governo federal, e nada foi decidido.

A única novidade real é a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira, a CPMF, que de provisória tende a ser definitiva, e que não apenas aumentou bastante a arrecadação do governo federal como lhe está dando informações sobre o não pagamento de outros tributos, transformando-se em um poderoso instrumento de fiscalização da sonegação, evasão, elisão, e de outras formas de não pagamento de tributos.

No atual contexto político do país, é muito pouco provável que seja feita alguma outra alteração tributária significativa, dados os interesses conflitantes de prefeitos, governadores e do próprio governo federal. Para este, a atual situação é muito confortável, porque lhe tem permitido aumentar a arrecadação tributária sem modificações profundas na legislação tributária. Aos municípios, principalmente, resta mais se preocupar com a melhoria do sistema atual e aperfeiçoar a sua administração, como está sugerido no item seguinte deste texto.

Deve-se levar em consideração, ainda, que aqui, como de resto no mundo inteiro, os cidadãos estão se dando conta que pagam demais aos seus governos para o que recebem em troca. Nos países desenvolvidos, a pressão popular conseguiu forçar os governos a rever suas políticas tributárias no sentido de diminuir a tributação, especialmente a do imposto de renda, e a de reduzir seus gastos, melhorando a qualidade e a produtividade do serviço público, em parte pela privatização e em parte pela reforma do aparelho do Estado.

10. Algumas sugestões para melhorar a situação atual

Se não é possível aumentar a arrecadação pela reforma tributária e pelo aumento da carga tributária, na qual o Brasil é um dos campeões mundiais, por

que não tentar algumas medidas que deram certo em outros lugares e aqui mesmo no país?

No caso dos municípios, uma parte significativa das receitas vem por força de transferências constitucionais do governo federal e do governo estadual. Há casos onde esta participação atinge 95% do total da receita. Isto dignifica que o município vive de doações, literalmente, na total dependência de fatores externos ao seu controle. Aqui cabem duas observações: primeiro, porque as suas receitas próprias são tão baixas? E segundo, os recursos federais e estaduais, embora percentualmente altos no conjunto da receita municipal, são os realmente disponíveis ou estão abaixo do que poderia estar sendo entregue ao município?

O tema merece exame por partes.

Primeiro, o município está dando atenção às receitas próprias?

O Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) está sendo lançado e arrecadado dentro do potencial dos contribuintes, ou seu cadastro está desatualizado e muitos imóveis sequer constam dele? A planta de valores está atualizada pelos valores de mercado? O município acompanha a evolução das construções e as cadastra regularmente? As alíquotas são adequadas ao uso correto do solo urbano? O município já conhece o Estatuto da Cidade, recentemente editado pelo governo federal, e que repercute fortemente nas administrações locais?

O Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) é arrecadado corretamente? O município sabe quem são seus contribuintes e se as alíquotas são adequadas à cidade e a sua região, para evitar a fuga de contribuintes para cidades vizinhas? Onde os fornecedores de serviços para a Prefeitura pagam o ISSQN?

O Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) está sendo calculado corretamente e arrecadado no tempo certo? Há algum acordo com os registros de imóveis e cartórios para saber o que está acontecendo no mercado imobiliário? O município tem pessoal capacitado a fazer os cálculos necessários e argumentar em caso de cobrança judicial?

A maioria dos municípios gaúchos não tem respostas satisfatórias para essas perguntas, e, portanto, as queixas de falta de recursos deveriam começar pela arrumação da casa.

Usando Porto Alegre apenas como referência (Orçamento para o exercício financeiro de 2000), esses três impostos municipais, que são os únicos que o município pode legislar e arrecadar diretamente, respondem por cerca de 20% do total da receita municipal, aí incluídas as três autarquias. O motivo é simples. A prefeitura gasta em pessoal, sistemas de informação, instalações, equipamentos, cadastros informatizados e pesquisas de mercado para arrecadar melhor. Não há esforço arrecadatório sem custo financeiro e sem custo político.

Outra fonte de receita própria dos municípios nem sempre explorada adequadamente é a legislação de trânsito, tanto no sentido da cobrança de multas por infrações ao Código de Trânsito Brasileiro, como pela cobrança de estacionamento nas vias públicas, onde, dadas as limitações das vias urbanas e a crescente frota de veículos em circulação, não há lugar para todos os veículos. A cobrança do estacionamento é uma das formas mais usadas no mundo inteiro para democratizar o acesso a esse espaço escasso. Embora os volumes não sejam muito grandes, eles podem ser suficientes para custear um policiamento eficiente de trânsito, por parte do município, a até gerar excedentes para uso na sinalização das vias públicas.

Em alguns municípios, a Dívida Ativa, isto é, os tributos não pagos no exercício financeiro devido, constitui uma soma apreciável, que fica em aberto sem maiores preocupações e acaba não sendo paga, até por erros no seu lançamento. E o que é mais prejudicial para o poder público como instituição que precisa manter sua credibilidade, gera anistias periódicas para induzir os devedores a pagar alguma coisa, geralmente com descontos de grande porte. As anistias fiscais são uma das políticas mais danosas ao erário público porque premiam o sonegador, desestimulam o bom pagador a cumprir a lei e contribuem para aumentar a impunidade. Porque os municípios não se preocupam em fazer os lançamentos corretos para evitar contestações na Justiça e/ou adotar sistemas melhores de arrecadação da receita tributária nos prazos corretos?

Finalmente, ainda na parte das receitas próprias, muitos municípios não cobram adequadamente suas taxas de lixo, nem policiam e nem punem aqueles que sujam as ruas, poluem os cursos de água e danificam as vias públicas, nem exploram alguma atividade peculiar local, que pode ser atração turística e/ou fonte de renda, como uma pedreira, fonte mineral, festa colonial, etc..

A segunda parte da questão refere-se às receitas transferidas da União e do Estado. A pergunta é: tudo que o município poderia receber está recebendo, ou há perdas por inércia municipal? Algumas questões pontuais são as abaixo:

a) 50% do imposto estadual sobre a propriedade de veículo automotor - IPVA - pertencem ao município de registro do veículo. O município sabe o valor correto que lhe pertence e age para que isso aconteça? Aproveita a fiscalização do trânsito, que é de sua competência, para também fiscalizar o IPVA? Ou deixa tudo ao Estado? Em Porto Alegre, essa receita representa 4% do total geral, ou cerca de 40 milhões de reais por ano, quantia que justifica ações fiscalizatórias para mantê-la e aumentá-la.

b) O ICMS - Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias, e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - é dividido entre o Estado, que fica com 75% da sua arrecadação, e os municípios, que recebem os 25% restantes. O índice de participação de cada município é calculado pela combinação de valor adicionado, população, superfície e outros. As perguntas aqui são: o município faz algum controle do valor adicionado pelos seus geradores desse imposto, ou deixa ao Estado? As transações efetuadas no território do município, sujeitas à incidência do ICMS, são apropriadas no município ou em outro, onde a empresa tem sede para efeitos fiscais? Qual é o volume de não pagamento do ICMS no município e o que está sendo feito para diminuir o problema? Ainda citando Porto Alegre, o ICMS representa cerca de 12% do total da receita municipal (ou algo como 128 milhões de reais anuais), e o município se preocupa, há anos, com o valor adicionado em seu território, o que lhe tem garantido até aumentos desse percentual em algumas ocasiões.

c) O Sistema Único de Saúde - SUS - representa uma parcela importante das despesas municipais cobertas pelo governo federal. Em Porto Alegre, o volume chega a R\$245 milhões anuais, ou algo como 22% do total da receita municipal, e permite ao município realizar um programa de saúde de alta qualidade e atingindo uma população que

até ultrapassa a do próprio município, pois é um pólo de atração de doentes e acidentados. Quantos municípios podem dizer o mesmo? Quantos praticam a “ambulancioterapia”, que consiste em mandar seus doentes para centros maiores? É politicamente muito mais positivo realizar ações de saúde, com recursos federais, do que se omitir.

d) Muitos outros recursos provêm do governo federal, como o Fundo para o Desenvolvimento do Ensino Fundamental – FUNDEF, e ajudas para controles ambientais, aperfeiçoamento de servidores, reforma administrativa, merenda escolar, livros didáticos, etc.. Por que os municípios não os captam? Ou por que estão abaixo de índices mínimos ou da média do Estado?

Concluindo esta análise sobre a receita pública municipal, embora não se possa transportar todas as situações de um município para outro, vale como indução à reflexão o fato de que Porto Alegre arrecada diretamente cerca de 60% da sua receita total, dependendo nos restantes 40% da União e do Estado do RS. Será que aqueles que estão dependendo quase que totalmente de transferências não podem mudar um pouco essa participação e ter mais domínio sobre sua receita?

Agora se pode examinar o outro lado do orçamento público, aquele que é o mais importante e visível para o cidadão. Trata-se da despesa e de sua eficiência, eficácia e efetividade.

a) O município gasta da melhor maneira, com a maior eficiência? A remuneração do pessoal é adequada aos que eles fazem? Há exageros, discriminações, privilégios, ou há má remuneração de servidores essenciais que estão desmotivados? Há avaliação de desempenho e remuneração compatível com o mérito de cada um? As compras de bens e serviços são eficientes, resultando em produtos e serviços adequados ao serviço municipal? Os bens patrimoniais são usados plenamente ou há desperdícios de instalações, móveis, veículos, etc. O almoxarifado e o estoque de materiais são adequadamente gerenciados para reduzir os custos e as perdas? As compras são feitas por pessoal com conhecimento suficiente para escolher os melhores bens e serviços?

b) Pelo lado da eficácia, os gastos resultam em serviços adequados, na medida correta, com resultados mensuráveis e aceitos, as obras atendem a padrões de qualidade, utilidade e economicidade recomendados? As escolas, creches, ambulatórios, etc. funcionam segundo padrões de qualidade recomendados por especialistas, ou mesmo padrões encontrados em outros governos?

c) E a efetividade como está? Os cidadãos estão satisfeitos com os serviços municipais? Qual é o volume e a intensidade das reclamações? Há um serviço para monitorar isso e tomar as providências necessárias? Os planos alcançam seus objetivos sob a ótica da qualidade e da satisfação dos cidadãos, ou agradam apenas aos administradores?

Além do cuidado com as receitas e despesas, há também a preocupação com o envolvimento da iniciativa privada na administração municipal a considerar (OSBORNE & GAEBLER, 1994). O município busca alternativas quando não pode atender a todos os pedidos? Faz parcerias com a iniciativa privada para alguma obra pública, reforma de escolas, urbanização de praças, etc.?

Em Porto Alegre, e em outros municípios, são inúmeros os exemplos em que empresas privadas construíram, reformaram, mudaram em parte seu funcionamento, ou outra ação, para poder construir mais ou ocupar uma área onde o impacto ambiental é significativo. A construção do Shopping Praia de Belas, em Porto Alegre, resultou no alargamento de uma avenida e na construção de três novas praças, entre outras melhorias para a cidade, realizadas pelo empreendedor privado. A lógica é indenizar, em parte, a cidade por ocupar ou construir um grande empreendimento que muda o microclima, impacta o tráfego na área e/ou gera poluição ambiental, ou construir mais do que permitido para aquele local, ou forçar a expansão dos serviços públicos, etc..

Nos casos em que a implantação de um projeto privado gera despesas para o município, como ampliação não prevista das redes de água, esgotos, iluminação pública, transporte coletivo, escolas, creches, ambulatórios, pavimentação, controle do tráfego, etc., alguns municípios têm com sucesso conseguido que o empreendedor privado realize alguma obra pública por sua conta, amenizando o impacto de sua atividade e indenizando parcialmente o

município dos novos custos gerados pela obra privada, com já citado o exemplo de Porto Alegre.

Mesmo que não resulte em economia de despesas, o uso de tecnologias mais modernas, e principalmente o uso da tecnologia da informação, resulta em mais qualidade dos serviços, mais velocidade na resposta aos cidadãos, mais informação para o próprio administrador e mais transparência, hoje obrigatória para o serviço público (TAPSCOTT, 2000). Quais são os municípios que investem nessa área com um foco bem determinado? Quantos gastam somas apreciáveis em sistemas de informação sem avaliar a sua efetividade? Ou quantos nada gastam e tampouco sabem o que poderia acontecer se o fizessem?

Embora já mencionados quando abordada a despesa, é necessário enfatizar a importância dos servidores municipais. Não é os atacando indiscriminadamente e reduzindo os quadros que se vão melhorar os serviços municipais. Há muito mais má distribuição de pessoal do que falta. A crescente importância do governo local gera a necessidade de mais servidores, não menos, e com mais formação educacional e capacidade de inovar e tomar iniciativas, à medida que os governos ficam mais complexos e maiores.

As máquinas ainda não substituem as pessoas nas escolas, ambulatórios, limpeza pública, fiscalização, assistência social, conservação de vias públicas, fiscalização do trânsito, e muitos outros serviços municipais. Somente com pessoas motivadas, remuneradas adequadamente, responsáveis pelo que fazem e atentas aos cidadãos é que se pode governar um município ou qualquer outro ente público. Quais são os municípios que estão dando importância e estes fatores todos? Ou quantos avaliam apenas o volume de despesa com pessoal para se adequar aos limites legais, deixando em segundo plano o serviço público oferecido aos cidadãos?

Desta última característica resulta outra área mal resolvida no setor público: a atenção ao cidadão, contribuinte ou não. Cada vez mais os cidadãos resistem a pagar tributos e, em contrapartida, mais exigem do governo. O que fazem os municípios para resolver esse dilema? O que fazem seus servidores? Qual o grau de informação disponível para cada cidadão sobre sua própria

cidade? O que ele sabe e o que ele pode fazer para ajudar o governo? Como o cidadão é tratado quando reclama alguma coisa?

Desse raciocínio resulta a transparência. O que os municípios estão fazendo para aumentar o grau de informação e de comprometimento de seus cidadãos com suas ações? O orçamento sozinho não resolve todos os problemas. De fato, resolve apenas alguns, aqueles que o dinheiro pode realizar, e nem sempre da melhor maneira.

Muitas ações conjuntas com os cidadãos, extra-orçamentárias, podem resultar em melhores condições de vida para todos, se eles souberem o que o município está fazendo, aceitarem essas ações, e contribuírem com a sua parte. Um dos exemplos mais óbvios de participação consciente é quanto ao comportamento das pessoas com a cidade, quando evitam sujá-la, não danificar monumentos, dirigir com respeito às regras de trânsito, participar voluntariamente de obras sociais e mutirões, etc.

Para concluir, embora muito importante na administração pública municipal, o orçamento é apenas uma parte de um processo maior, e não se pode imputar a ele os problemas do país e muito menos utilizá-lo como desculpa para a ausência de ações públicas, como é freqüente no Brasil. Mas é muito importante conhecê-lo, participar de sua elaboração e execução e exigir o respeito às leis de todos, governantes e governados, mas se se deseja resultados, ainda não foi inventado nada para substituir o trabalho duro, e freqüentemente anônimo, inclusive no governo.

11. Bibliografia

BALEEIRO, Aliomar. *Uma Introdução à Ciência das Finanças*. Rio de Janeiro, Forense, 15ª ed. 1997.

BRASIL. Boletim do Banco Central do Brasil, agosto de 2001.

----- . Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

----- . Lei Federal nº 4.320, de 17.03.1964.

----- . Decreto-Lei nº 200, de 27.02.1967.

----- . Decreto-Lei nº 201, de 27.02.1967.

----- . Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000.

----- . Lei Federal nº 9969, de 11.05.2000.

-----. Lei Federal nº 10028, de 19.10.2000.
-----. Lei Federal nº 10257, de 10.07.2001.
-----. Portaria Interministerial nº 163, de 04.05.2001.
GIACOMONI, James. Orçamento Público. São Paulo, Atlas, 5ª ed., 1994.
MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo. 21ª ed. 1996. Malheiros Editores.
NASCIMENTO, José Olavo. *O Orçamento Público - Aspectos Relevantes*. Caxias do Sul. 1986.
OSBORNE & GAEBLER. *Reinventando o Governo*. Brasília, MH, 1994.
PACIULLI, José. *Direito Financeiro*. São Paulo, 2ª ed. Saraiva. 1973.
PEREIRA, José Matias. *Finanças Públicas*. São Paulo, Atlas, 1999
PORTO ALEGRE. Orçamentos de 1997 a 2000.
REZENDE DA SILVA, Fernando A. *Finanças Públicas*. São Paulo, Atlas, 1980.
RIO GRANDE DO SUL. Relatório Anual de 2000 do Tribunal de Justiça.
SILVA, José Afonso da. *Orçamento-Programa no Brasil*. São Paulo. Revista dos Tribunais, 1973.
TAPSCOTT, Don. *Plano de Ação para uma Economia Digital*. São Paulo, Makron Books, 2000.

Alguns sites que podem informar sobre orçamento e assuntos correlatos:

www.planejamento.gov.br (do governo federal)
www.fazenda.gov.br (do governo federal)
www.ipea.gov.br (do governo federal)
www.estado.rs.gov.br (do governo do estado do Rio Grande do Sul)
www.portoalegre.rs.gov.br (do município de Porto Alegre)
<http://www.prefeitura.sp.gov.br> (do município de São Paulo)
<http://www.rio.rj.gov.br> (do município do Rio de Janeiro)
<http://www.df.gov.br> (do governo do Distrito Federal)