

Análise do comportamento da Receita Pública antes e após a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Autores

WAGNER DE PAULO SANTIAGO

Universidade Estadual de Montes Claros

VICENTE SOARES DUARTE

Universidade Estadual de Montes Claros

RESUMO

A presente pesquisa tem o propósito de verificar o comportamento da receita pública, especificamente a receita orçada e a receita arrecadada, em uma prefeitura do estado de Minas Gerais. Para a coleta dos dados, foi utilizada a pesquisa bibliográfica, constituindo a fundamentação teórica do presente artigo, e a pesquisa documental, mediante a utilização de orçamentos, demonstrações obrigatórias, além de documentos de uso interno da prefeitura objeto de estudo. O principal relatório utilizado foi o Comparativo das Receitas Orçadas com as Receitas Arrecadadas, relativo aos exercícios de 1997 a 2004. Esse período refere-se a 3 anos antes e 4 depois da vigência da Lei Complementar 101 de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal. No desenvolvimento da pesquisa documental, foram analisados os percentuais de variações ocorridos entre a previsão e arrecadação das receitas através do total geral, por categoria econômica e por subcategoria econômica. Foi verificado que houve, após a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, aproximação das receitas orçadas com as receitas arrecadadas, mas somente em nível sintético, demonstrando que, em nível analítico, o processo ainda necessita ser aprimorado.

PALAVRAS-CHAVE

Receita Pública, Orçamento, Lei de Responsabilidade Fiscal

INTRODUÇÃO

Um dos fatores que possibilitam o equilíbrio das contas públicas é a previsão das receitas dentro da capacidade real de arrecadação. Esse procedimento força a Administração Pública a elaborar seu orçamento o mais próximo possível da realidade, sendo necessário conhecer primeiro a capacidade de arrecadação e, a partir desse ponto, fixar futuras despesas.

A Lei 4.320 disciplina, em seus artigos 29 e 30, regras sobre a estimativa da receitas orçamentárias, determinando aos órgãos de contabilidade ou de arrecadação a elaboração de demonstrativos mensais das receitas, para subsidiarem no processo de previsão das receitas, além de estabelecer métodos básicos para os cálculos dessas previsões. (BRASIL, 1964).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em seu artigo 12, também trata das previsões de arrecadação, e inserem novos componentes técnicos para o planejamento realista das receitas públicas, além de determinar ao Poder Executivo que coloque à disposição do Poder Legislativo e do Ministério Público os estudos e as estimativas de receitas com as respectivas memórias e premissas de cálculo. (BRASIL, 2000).

Fica latente a preocupação dos legisladores em criar mecanismos de auxílio à previsão das receitas públicas, que, quanto mais próximas da realidade, maior a possibilidade da precisão na execução do orçamento.

Diante do exposto, questionou-se: houve aproximação entre a receita orçada e a receita arrecadada no período de 2001 a 2004, após a Lei de Responsabilidade Fiscal?

Na busca de solucionar o problema proposto nesta pesquisa, teve como objetivo geral a verificação do processo de aproximação da receita orçada com a arrecadada e, para isso, necessária foi a apuração da variação ocorrida entre a receita orçada e a arrecadada no período de 1997 a 2004.

A pesquisa foi desenvolvida na Prefeitura municipal do município de Bocaiúva.

A escolha do período compreendido entre 1997 a 2004 teve como pressuposto o entendimento de que, com o advento da Lei de Responsabilidade, houve mudanças significativas no processo orçamentário. Tendo em vista que a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal ocorreu no ano de 2000, optou-se por pesquisar as variações ocorridas entre a receita orçada e a arrecadada em uma Gestão anterior e em uma posterior à referida Lei, sendo os períodos de 1997 a 2000 e 2001 a 2004.

Com base nos objetivos, esta pesquisa classifica-se como descritiva, por descrever a estimativa das receitas e sua arrecadação num período de tempo, na Prefeitura Municipal de Bocaiúva. Conforme Gil (2002, p. 42), “as pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis.”

Devido à necessidade da utilização da peça contábil Comparativo da Receita Orçada com a Receita Arrecadada, para o levantamento, formatação e posterior análise dos percentuais de variações entre as receitas, o método utilizado foi a pesquisa documental, que, de acordo com Gil (2002, p. 45), é aquela que “vale-se de materiais que ainda não receberam um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa”.

As técnicas de coleta de dados da pesquisa ocorreram em dois momentos: no primeiro momento recorreu-se às “fontes de ‘papel’” (GIL, 2002), sendo estudadas e citadas bibliografias que subsidiaram a parte teórica do trabalho. E, no segundo momento, ainda recorrendo às “fontes de ‘papel’” (GIL, 2002), utilizou-se a pesquisa documental, sendo analisados os Comparativos das Receitas Orçadas com as Arrecadadas.

Para obtenção dos documentos, solicitou-se à Prefeitura todos os Comparativos das Receitas Orçadas com as Arrecadadas, contidos nas prestações de contas anuais dos exercícios de 1997 a 2004, para que se pudesse proceder ao tratamento analítico descrito por Gil (2002), pois os mesmos não haviam, ainda, recebido tais tratamentos. Além desses relatórios, foram utilizados outros demonstrativos obrigatórios.

Diante dos Comparativos, procedeu-se ao levantamento e formatação dos dados em tabelas e gráficos, agrupando-os em receita orçamentária total por exercício, detalhando-os em 1º e 2º níveis de classificação das receitas, aproximando-se da sua forma analítica. Posteriormente procedeu-se à análise dos dados utilizando o método comparativo que, segundo Marconi e Lakatos (2003, p. 107), poderão ser utilizados durante todas as fases da “investigação”, podendo em uma pesquisa descritiva, observar pontos de semelhanças entre elementos ou analisá-los.

Não se pretendeu com esta pesquisa fazer um estudo qualitativo das variações ocorridas entre as receitas orçadas e as receitas arrecadadas.

2 DESENVOLVIMENTO

Segundo Meireles (1984) apud Kohama (1998, p.31), “Administração Pública é todo o aparelhamento do Estado, preordenado à realização de seus serviços, visando a satisfação das necessidades coletivas.”

É sabido que para a realização de serviços pelas Administrações Públicas, torna-se necessário a arrecadação de receitas. Nota-se então que as mesmas são importantes neste processo de satisfazer os anseios de um povo.

Para a Administração Pública acompanhar, comparar e avaliar a movimentação orçamentária faz-se necessário os devidos registros das receitas e despesas no sistema orçamentário.

Para a efetiva evidenciação desses registros, primeiro deverá haver um levantamento das necessidades da população atreladas à previsão da capacidade de arrecadação de receitas do município, para posterior elaboração da proposta orçamentária. Esta, depois de encaminhada ao Poder Legislativo pelo Poder Executivo transforma-se em Lei de Orçamento Anual que vigorará no exercício financeiro posterior a sua aprovação e sanção.

2.1 Orçamento público

Segundo Andrade (2002), o orçamento público ou orçamento programa é uma das primeiras ferramentas de planejamento, sendo “o elo de ligação entre o planejamento e as funções executivas da organização”, e “quando bem elaborado, transforma-se em instrumento de planejamento, deixando de ser apenas formalidade legal, permitindo que a execução orçamentária ocorra na mais perfeita ordem”.

Andrade (2002, p. 55) conceitua o orçamento como:

[...] a função primordial da gestão pública de estimar as receitas e fixar as despesas. Momento em que se define legalmente, pelas dotações orçamentárias, a formalização de utilização dos recursos disponíveis nas instituições públicas.

Silva (2002) considera o orçamento “como um ato preventivo e autorizativo das despesas que o Estado deve efetuar em um exercício” sendo, “um instrumento da moderna administração pública”. Também considera que o orçamento “contribui para o planejamento governamental, pois é capaz de expressar com maior veracidade a responsabilidade do Governo para com a sociedade [...], dividindo-se em duas partes, as das receitas e as das despesas.”

Fica claro nas citações acima que o orçamento é uma peça de planejamento sobre o qual o Gestor depositará suas intenções buscando a realização das suas ações e programas de governo. E para a concretização dessas ações e programas faz-se necessário o profundo conhecimento das receitas que serão arrecadadas.

Assim define o Manual de Procedimentos das Receitas Públicas - STN - Secretaria do Tesouro Nacional:

É notável a relevância da Receita Pública no processo orçamentário, cuja previsão dimensiona a capacidade governamental em fixar a Despesa Pública e, no momento da sua arrecadação, torna-se instrumento condicionante da execução orçamentária da despesa.. (BRASIL, 2005 p.11).

2.2 Definições de receitas públicas

As receitas públicas são definidas por Silva (2002) como os “recursos ou rendas [...] entregues pela contribuição da coletividade” ao Estado, para que este possa custear os encargos com a realização das suas ações.

No conceito de receita definido por Andrade (2002, p. 61), não é utilizada a terminologia receita pública, mas está implícito no decorrer da citação:

Define-se como todo e qualquer recolhimento aos cofres públicos em dinheiro ou outro bem representativo de valor que o governo tem direito de arrecadar em virtude de leis, contratos, convênio e quaisquer outros títulos, de que seja oriundo de alguma finalidade específica, cuja arrecadação lhe pertença ou caso figure como depositário dos valores que não lhe pertençam. É, pois, o conjunto de ingressos financeiros, provenientes de receitas orçamentárias ou próprias e receitas extra-orçamentárias ou de terceiros, que produzirão acréscimos ao patrimônio da instituição, seja União, estados municípios ou Distrito Federal, suas autarquias e fundações.

Em sentido amplo, Piscitelli et al. (2002, p. 116) a conceitua:

Receita pública, em sentido amplo, caracteriza-se como um ingresso de recursos ao patrimônio público, mais especificamente como uma entrada de recursos financeiros que se reflete no aumento das disponibilidades.

Na definição de Kohama (1998, p. 85) a receita pública é conceituada de forma genérica separando as que pertencem ao Estado das que não pertencem, ou seja, receitas orçamentárias e receitas extra-orçamentárias. Salienta ainda, que o sucesso da arrecadação e recolhimento das receitas está correlacionado à eficiência da organização da estrutura administrativa que estiver ligada a esta área.

O Manual de Procedimentos da Receita Pública aprovado pela Portaria da STN - Secretaria do Tesouro Nacional de n.º 303 de 28/04/2005 (BRASIL, 2005), assim conceitua a receita pública:

Receita Pública é uma derivação do conceito contábil de Receita agregando outros conceitos utilizados pela administração pública em virtude de suas peculiaridades. Receitas Públicas são todos os ingressos de caráter não devolutivo auferidas pelo poder público, em qualquer esfera governamental, para alocação e cobertura das despesas públicas. Dessa forma, todo o ingresso orçamentário constitui uma receita pública, pois tem como finalidade atender às despesas públicas. (BRASIL, 2005 p. 14)

A receita pública divide-se em orçamentária e extra-orçamentária. Nesta pesquisa será dada maior ênfase à receita orçamentária, pois somente esta, constará na peça orçamentária, além, de estar diretamente ligada ao desenvolvimento da presente pesquisa.

Considera Kohama (1998) que “a Receita Orçamentária é a consubstanciada no orçamento público, consignada na Lei Orçamentária, cuja especificação deverá obedecer a discriminação constante do anexo n.º 3, da Lei Federal 4.320/64.” E sua classificação econômica se divide em receitas correntes e receitas de capital, e “são distribuídas por fontes de receitas, desdobradas em subfontes que, por sua vez, são analisadas em Rubricas, alíneas e Subalíneas e podem chegar a Item e Subitem.”

Para Angélico (1994, p. 44), a receita orçamentária “é aquela que, devidamente discriminada na forma constante no Anexo n.3 da Lei 4.320/64, integra o orçamento público”, sua arrecadação dependerá de autorização legislativa, que é a aprovação da “própria Lei Orçamentária”, e sua realização acontecerá no momento da execução do orçamento.

Apesar de citada pelos dois autores, o desdobramento e codificações da receita não ocorre mais exatamente na forma do anexo n.º 3 da Lei 4.320/64, devido a existência de novas portarias da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) regulamentado a matéria com base na Lei de Responsabilidade Fiscal. Atualmente, a legislação que rege sobre a receita pública é a Portaria 303/2005 da Secretaria de Tesouro Nacional.

Para melhor entendimento, exemplifica-se o detalhamento de código da natureza da receita orçamentária devidamente alterado em conformidade com o Manual de Procedimentos das Receitas Públicas elaborado pela STN - Secretaria do Tesouro Nacional (BRASIL, 2005), tomando como exemplo a receita de Impostos Sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza – Pessoas Físicas.

Quadro 1 - Desdobramento da Receita - 1.1.1.2.04.10 – Pessoas Físicas

1º	Nível	Categoria Econômica	1	Receita Corrente
2º	Nível	Subcategoria Econômica	1	Receita Tributária
3º	Nível	Fonte	1	Receita de Impostos
4º	Nível	Rubrica	2	Impostos Sobre Patrimônio e a Renda
5º	Nível	Alínea	04	Impostos Sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza
6º	Nível	Subalínea	10	Pessoas Físicas
7º	Nível	Nível de detalhamento Optativo	xx	Denominação Optativa

FONTE: Manual de Procedimentos das Receitas Públicas (BRASIL, 2005, p. 21)

2.3 Classificação das receitas

A Lei Federal 4.320 em seu art. 11 (BRASIL, 1964) classifica a receitas orçamentárias nas seguintes categorias econômicas: as receitas correntes e as receitas de capital.

Conforme disposto no Manual de Procedimentos das Receitas Públicas (BRASIL, 2005), receitas correntes são os ingressos de recursos provenientes do “poder de tributar ou resultantes da venda de produtos ou serviços colocados à disposição dos usuários”, e financiam as despesas correntes e também as de capital.

Já as receitas de capital, são as provenientes da entrada de recursos financeiros oriundos de contração de dívidas, da alienação de bens e de outros recursos transferidos de outros para o financiamento de despesas de capital. (BRASIL, 1964).

As receitas apesar de terem sofrido alterações nas codificações e nas nomenclaturas dos seus níveis, ainda permanecem vigente à classificação dada pela Lei 4.320/64, que determina o seguinte esquema de classificação: as receitas correntes se dividem em receita tributária, receita de contribuições, receita patrimonial, receita agropecuária, receita industrial, receita de serviços, transferências correntes, outras receitas correntes; a receita de capital é dividida em operações de crédito, alienações de bens, amortização de empréstimos, transferências de capital e em outras receitas de capital. (BRASIL, 1964).

2.4 Previsão da receita orçamentária

Para Kohama (2002, p. 97) a previsão “corresponde aos valores que a lei do orçamento consignar, pois são estimativas de receitas que se originam de estudos de previsão, antes de comporem o projeto de lei.” Exalta ainda, a importância da previsão da receita para a boa execução, conforme transcrito a seguir:

Contrariamente ao que muitos pensam, a previsão da receita orçamentária tem um significado importante na elaboração dos programas do governo, pois a viabilização deles dependerá de certa forma da existência de recursos, que a máquina arrecadadora da receita for capaz de produzir. (KOHAMA, 2002, p. 97)

O Manual de Procedimentos (BRASIL, 2005, p. 22) define a previsão como a “estimativa de arrecadação da receita, constante da Lei de Orçamento Anual – LOA,” compreendido em duas fases distintas. “A primeira fase consiste na organização e no estabelecimento da metodologia de elaboração da estimativa; a Segunda fase consiste no lançamento, que “é a legalização da receita pela sua instituição e respectiva inclusão no orçamento.”

Silva, (2002) conceitua a previsão da receita como a expectativa do que se pretende arrecadar para o custeamento dos serviços públicos. Destaca ainda dentre os métodos de estimativas os mais conhecidos, sendo o método das médias trienais; método automático; método direto; método das majorações; e método da extrapolação; muitos destes já se encontram em desuso ou não refletem mais a proximidade da realidade.

Ressalta ainda o autor, que a previsão das receitas, deve levar em conta a origem das próprias receitas, pois em muitas delas, a competência do lançamento e da arrecadação é de outra esfera de governo. E no caso das receitas próprias, os gestores devem criar suas próprias metodologias que permitam o conhecimento das receitas no processo de previsão.

Comenta Silva (2002, p. 117):

No estágio da Previsão, qualquer que seja o método adotado, são levados em consideração vários fatores de ordem política, social e econômica, de tal forma que o total da receita prevista esteja o mais possível dentro da realidade.

Tal afirmativa evidencia a não existência de um método padrão de previsão de receitas, pois cada administração pública tem as suas peculiaridades, mas o importante a ser observado não é qual método está sendo utilizado, e sim, a eficácia deste método no tocante à aproximação da receita prevista com a que será efetivamente arrecadada.

As afirmações acima se reforçam nos comentários de Angélico (1994, p. 19), que sustenta não ser fácil a tarefa de calcular a estimativa da receita apesar da evolução dos procedimentos. Enfatiza ainda que:

A estimativa da receita não é uma ciência, nem pode ser tratada como profecia. Muitos são os fatores que envolvem a análise e a mensuração da receita futura. A tarefa é árdua e os resultados são considerados sempre em nível de aproximação. O problema agrava-se nos países de moeda instável.

Segundo Mauro (2001) a previsão de receitas realistas é indispensável para que o equilíbrio das contas públicas e o cumprimento das metas fiscais exigidas pela LRF sejam alcançados, assim, se as previsões forem malfeitas gerarão receitas fictícias que por consequência metas fiscais fictícias.

Mauro (2001, p. 26) salienta ainda que “com a LRF, pode-se observar uma mudança na lógica do processo orçamentário”, pois, anterior à referida Lei havia primeiro o “estabelecimento das despesas para depois prever receitas de modo a totalizar o valor necessário para dar cobertura aos programas apresentados”. Ressalta ainda, que atualmente há a “previsão da real possibilidade de arrecadação para depois priorizar as despesas que serão apresentadas na proposta, buscando atender às necessidades dentro dos recursos possíveis.”

Na visão de Macruz (2001, p. 21) “a LRF exige uma previsão bastante realista da receita a arrecadar, diferente, pois, da prática costumeira de primeiro serem estabelecidas as despesas para depois prever as receitas.” Comenta ainda que a utilização dessa prática ocasionava “peça orçamentária desprovida de realidade.” Ressalta que para uma previsão realista deverão ser observadas as normas em vigor; eventuais alterações na legislação; variações de índices de inflação; crescimento econômico. Destaca a obrigatoriedade do cumprimento do artigo 12 da LRF, quanto ao acompanhamento de elementos que subsidiaram a previsão da receita e as respectivas metodologias de cálculo e premissas utilizadas.

Percebe-se através dos estudos realizados por Mauro (2001) e Macruz (2001) que antes da Lei de Responsabilidade Fiscal não havia preocupações em relação ao processo de previsão das receitas, sendo para os autores, a referida Lei determinante na mudança de procedimentos por parte das Administrações Públicas.

O Programa Nacional de Treinamento (BRASIL, 2002, p. 7) também destaca que “o País vive um processo de mudança cultural” desde o início da década de 80, “resultantes de profundas transformações ocorridas em quase todas as esferas da vida pública brasileira.” Enfatiza ainda que a LRF provocou mudança cultural, já “verificada ao longo de sua tramitação e posterior aprovação pelo Congresso Nacional, em um prazo surpreendentemente curto, dada a sua complexidade.”

Além disso, a LRF trouxe mudanças importantes na fusão de “conceitos como gestão fiscal responsável e responsabilidade social, e, passando à discussão sobre gastos públicos de caráter qualitativo e não apenas quantitativo. Ou seja, “para a sociedade, o bom governante não deverá apenas cumprir a Lei, que é o pressuposto básico. O diferencial agora dar-se-á na qualidade da gestão do gasto público.” Convida assim a “uma reflexão sobre os critérios para avaliação da boa gestão fiscal.” (BRASIL, 2002).

3 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Antes da apresentação dos dados coletados é importante demonstrar os procedimentos realizados para o levantamento e formatação desses, de maneira a facilitar a análise e o entendimento.

Inicialmente serão demonstrados, no período objeto de estudo, os dados referentes à Receita Orçamentária e a Receita Arrecadada em nível sintético e, em seguida, por categoria econômica e por fim por subcategoria econômica.

O objetivo de se analisar a variação ocorrida entre a Receita Orçamentária e a Arrecadada nas categorias e subcategorias econômicas teve como propósito verificar se as variações encontradas em nível sintético eram iguais em nível analítico.

3.1 Análise da receita orçamentária total

Os dados apresentados na Tabela 1 foram levantados a partir do Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada da Prefeitura de Bocaiúva – MG, no intuito de ser analisado o comportamento das variações ocorridas entre a previsão e a arrecadação das receitas.

Tabela 1 – Comparativo da receita total prevista com a receita total arrecadada – 1997 a 2004

EXERCÍCIOS	ORÇADA	ARRECADADA	DIFERENÇA	PERCENTUAL ARRECADADO	PERÍODO
1997	8.439.050,00	8.059.971,34	(379.078,66)	95,51%	ANTES DA LRF
1998	8.500.000,00	10.388.283,41	1.888.283,41	122,22%	
1999	9.877.516,00	9.468.454,12	(409.061,88)	95,86%	
2000	12.011.391,00	16.582.123,43	4.570.732,43	138,05%	
2001	14.500.000,00	14.432.382,53	(67.617,47)	99,53%	DEPOIS DA LRF
2002	18.303.500,00	18.716.181,99	412.681,99	102,25%	
2003	19.570.039,19	19.078.261,80	(491.777,39)	97,49%	
2004	25.788.807,48	22.161.420,84	(3.627.386,64)	85,93%	

FONTE: Elaborado pelos autores desta Pesquisa.

Verifica-se uma evolução histórica da receita orçamentária em valores monetários arrecadados, bem como o seu crescimento, partindo de R\$ 8.059.971,34 em 1997 chegando a R\$ 22.161.420,84 em 2004. Nos casos em que ocorreram maiores percentuais de variações, especificamente nos exercícios de 1998 atingindo 22,22% e em 2000 atingindo 38,05%, pode-se considerar a ocorrência de excesso de arrecadação, ou, pode ter ocorrido falha no processo de previsão. O certo é que a arrecadação foi superior à previsão, ocorrendo, portanto, altos percentuais de variações entre o valor orçado e o arrecadado.

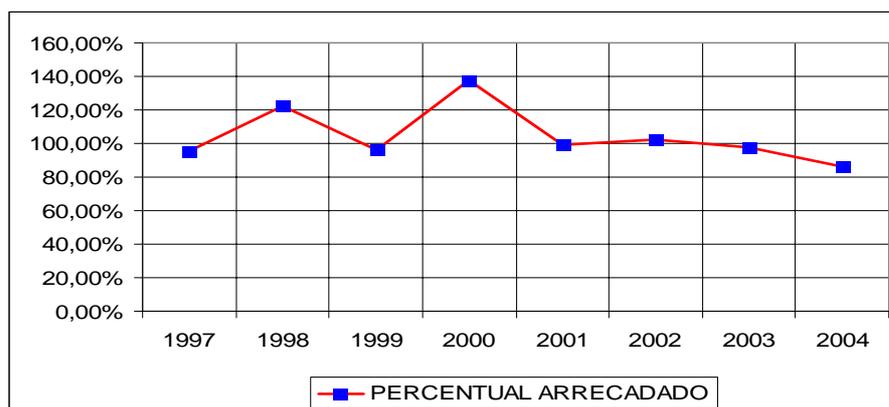


Gráfico 1 – Percentual de variação da receita orçada total com a arrecadada total – 1997 a 2004

FONTE: Elaborado pelos autores desta Pesquisa

Em análise inicial, tomou-se como base o total geral da arrecadação da Prefeitura, e verificou-se que nos exercícios de 1997 a 2000, ocorreu instabilidade no processo de previsão e de arrecadação. Já nos exercícios de 2001 a 2004, praticamente tornou-se estável os percentuais das variações, ocorrendo a aproximação dos valores orçados com os arrecadados.

Para atingir o equilíbrio a Prefeitura deveria igualar o valor previsto com o valor arrecadado, atingindo o percentual de 100% de arrecadação. Como a probabilidade de atingir

este equilíbrio no processo de previsão das receitas é praticamente nula, tornam-se aceitáveis baixos percentuais de variações.

Comparando o período de 1997 a 2000, (incluiu-se aqui o exercício de 2000 devido ao orçamento ter sido elaborado em 1999), em relação ao período de 2001 a 2004, percebeu-se uma aproximação maior da previsão em relação à arrecadação, justamente nos anos que sucedem a Lei de Responsabilidade Fiscal, mantendo-se os percentuais de variações reduzidos e praticamente estabilizados no período, conforme demonstrado no Gráfico 1.

3.2 Análise da receita orçamentária por categoria econômica

Na Tabela 2 são demonstradas as receitas orçamentárias no seu primeiro nível de classificação, o da categoria econômica, que se divide em receitas correntes e receitas de capital, com o propósito de analisar as variações ocorridas bem com a redução desses percentuais nos exercícios posteriores à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Tabela 2 – Comparativo da receita orçada com a arrecadada por categoria econômica – 1997 a 2004

C.E.	EXERCÍCIOS	ORÇADA	ARRECADADA	DIFERENÇA	PERCENTUAL ARRECADADO	PERÍODO
RECEITA CORRENTE	1997	6.503.500,00	7.683.056,68	1.179.556,68	118,14%	ANTES DA LRF
	1998	7.000.000,00	8.298.264,11	1.298.264,11	118,55%	
	1999	8.514.514,00	8.386.566,09	(127.947,91)	98,50%	
	2000	10.406.123,81	15.904.172,95	5.498.049,14	152,83%	
	2001	11.716.000,00	13.307.793,13	1.591.793,13	113,59%	DEPOIS DA LRF
	2002	13.970.000,00	17.207.701,18	3.237.701,18	123,18%	
	2003	17.511.039,19	18.692.286,07	1.181.246,88	106,75%	
	2004	21.890.720,60	21.705.035,84	(185.684,76)	99,15%	
RECEITA DE CAPITAL	1997	1.935.550,00	376.914,66	(1.558.635,34)	19,47%	ANTES DA LRF
	1998	1.500.000,00	2.090.019,30	590.019,30	139,33%	
	1999	1.363.002,00	1.081.888,03	(281.113,97)	79,38%	
	2000	1.605.267,19	677.950,48	(927.316,71)	42,23%	
	2001	2.784.000,00	1.124.589,40	(1.659.410,60)	40,39%	DEPOIS DA LRF
	2002	4.333.500,00	1.508.480,81	(2.825.019,19)	34,81%	
	2003	2.059.000,00	385.975,73	(1.673.024,27)	18,75%	
	2004	3.898.086,88	456.385,00	(3.441.701,88)	11,71%	

FONTE: Elaborado pelos autores desta Pesquisa.

Ao desdobrar a receita orçamentária em corrente e de capital e comparar o período de 1997 a 2000 com o de 2001 a 2004, deparou-se, com maiores percentuais de variações entre a previsão e a arrecadação no decorrer de todo período analisado. Caso não ocorrido na análise da receita orçamentária total.

No que se refere à receita corrente, conforme demonstrado no Gráfico 2, a previsão em cada exercício foi inferior à arrecadação, exceto no exercício de 1999 e 2004 quando a previsão aproximou-se da realidade da arrecadação.

Já a previsão da receita de capital foi superior à arrecadação ocasionando insuficiência de arrecadação nos exercícios de 1997, 1999 a 2003. Essa insuficiência é compensada pelo excesso de arrecadação da receitas correntes podendo essas, financiarem as despesas de capital.

A situação teria maior complexidade, e poderia ter comprometido a execução orçamentária, se o contrário ocorresse, ou seja, tivesse a Prefeitura excesso de receita de capital e insuficiência de receitas correntes, tenderia a existência de déficits nas despesas correntes.

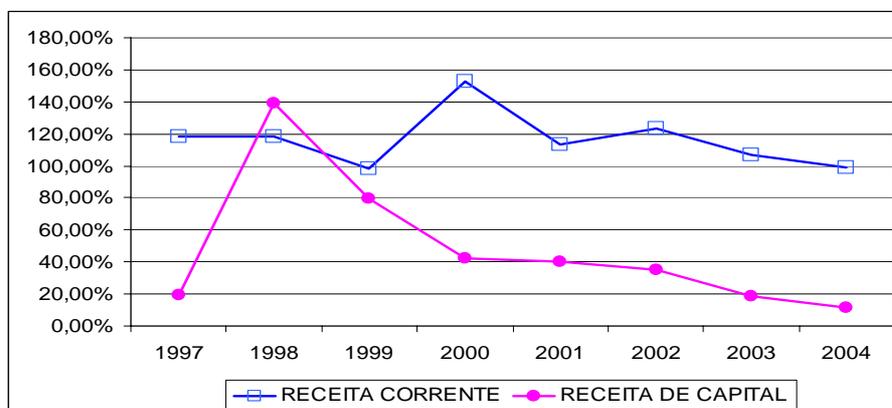


Gráfico 2 – Percentual de variação da receita orçada com a arrecadada por categoria econômica – 1997 a 2004

FONTE: Elaborado pelos autores desta Pesquisa

Analisando as variações apresentadas no Gráfico 2, detectou-se que tanto na receita corrente, quanto na de capital, houve distorções no processo orçamentário, pois não há estabilidade dos percentuais de variações e tampouco a ocorrência da aproximação dos valores orçados com os arrecadados.

Os percentuais das variações das receitas correntes mantêm por quase todo o período, distante da casa dos 100%, ocorrendo aproximação somente nos exercício de 1999 e em 2004. Por isso, não pode considerar que houve redução no período posterior a LRF.

Ainda no Gráfico 2, as receitas de capital que em 1997 estava na casa dos 20% passou para 140% em 1998, caindo para 80% em 1999, permanecendo em constante queda até chegar em 2003 ao nível mais baixo, que foi de 18,75%. Isso leva a crer que a Prefeitura não previa a receita de capital dentro da sua realidade de arrecadação nos períodos em questão.

3.3 Análise da receita orçamentária por subcategoria econômica

No 2º nível de desdobramento estão as receitas orçamentárias. Esse nível é denominado de subcategoria econômica, que se subdivide em receitas tributárias, receita de contribuições, receita patrimonial, receita industrial, receita de serviços, transferências correntes, outras receitas correntes, estas pertencentes às receitas correntes, e as operações de créditos, alienações de bens, transferências de capital e as outras transferências de capital, pertencentes às receitas de capital.

O Gráfico 3 demonstra a variação ocorrida nas subcategorias econômicas.

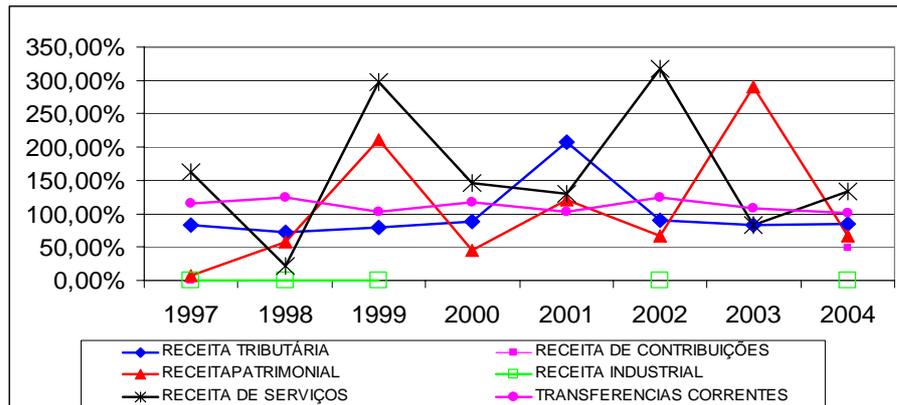


Gráfico 3 – Percentual de variação da receita orçada com a arrecadada por subcategoria econômica – receitas correntes - 1997 a 2004

FONTE: Elaborado pelos autores desta Pesquisa

Nesse gráfico, foram dispostas as receitas que compõem o grupo das receitas correntes, exceto a denominada de outras receitas, que será demonstrada em gráfico distinto das demais por ter sofrido o maior percentual de variação.

Demonstra o Gráfico 3, que quanto mais se detalha as receitas, maiores são os percentuais de variações ocorridos. Vale destacar as receitas de serviços e patrimoniais que representam maior percentual de variação em relação às outras, alcançado em alguns exercícios a casa dos 300% de arrecadação e em outros, ocorrendo queda brusca, não arrecadando 30% do que foi previsto.

Por serem instituídas e arrecadadas pela própria Prefeitura, entende-se que deveria haver uma precisão maior nas suas previsões, mas não é isso que demonstra a linha das receitas tributárias contidas no Gráfico 3.

O que se verifica no decorrer do período analisado é a estimativa da receita tributária em patamares superiores ao arrecadado, sendo exceção somente o exercício de 2001, ocorrendo excesso de arrecadação, que tudo indica, aconteceu mais pela previsão abaixo dos níveis históricos de arrecadação, do que pelo aumento da arrecadação naquele exercício.

Comprova-se isso, comparando os valores previstos em 2000 e 2001, verificando que em 2000 a previsão foi R\$ 881.447,89 e a arrecadação R\$ 778.909,36, e para o exercício de 2001 a previsão foi de R\$ 438.500,00 e a arrecadação no exercício foi de R\$ 907.606,53.

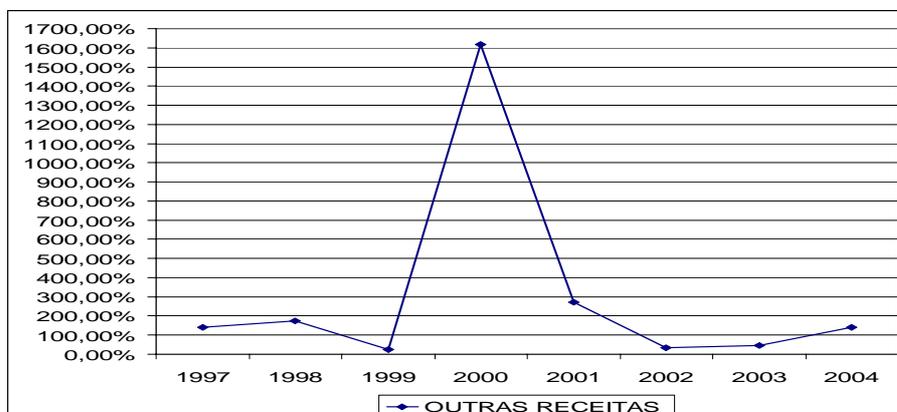


Gráfico 4 – Percentual de variação da receita orçada com a arrecadada por subcategoria econômica – receitas correntes – outras receitas - 1997 a 2004.

FONTE: Elaborado pelos autores desta Pesquisa

Os dados contidos no Gráfico 4, foram apurados através do percentual ocorrido entre a receita orçada em relação a arrecadada, da conta de receita denominada de outras receitas, assim classificada no nível da subcategoria econômica. Nessa conta de receita estão contidas as provenientes de multas, juros, restituições, indenizações, receita da dívida ativa e outras.

Esse grupo de receita foi destacado em gráfico específico pela ocorrência da maior variação encontrada no nível das subcategorias econômicas.

Acompanhando a linha evolutiva dessa receita, no Gráfico 4, nota-se uma instabilidade no processo de previsão com arrecadação, que demonstra tanto previsão inferior como superior ao arrecadado.

No final da gestão 1997/2000, precisamente no exercício de 2000, depara-se com um percentual de arrecadação dessas receitas de 1.618,18% em relação a previsão, em que o valor orçado foi de R\$ 247.429,13 e o valor arrecadado foi de R\$ 4.003.842,94.

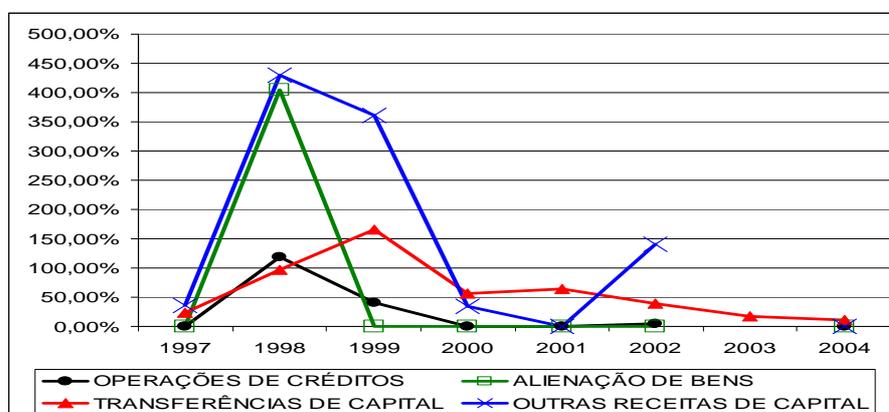


Gráfico 5 – Percentual de variação da receita orçada com a arrecadada por subcategoria econômica – receitas de capital - 1997 a 2004

FONTE: Elaborado pelos autores desta Pesquisa

No que se refere às subcategorias econômicas, que estão contidas nas receitas de capital, demonstradas no Gráfico 5, encontra-se distorções nas previsões de todas as receitas que compõem as receitas de capital, no período de 1997 a 2004, à medida que se aproxima dos seus níveis de classificação analítica.

Observa-se que as previsões aproximam-se da realidade, somente em duas receitas, as operações de créditos e as transferências de capital, e somente no exercício de 1998, chegando próximo à casa dos 100% de arrecadação.

Como as receitas de operações de créditos provêm de empréstimos para cobertura de possíveis déficits orçamentários, verifica-se que ocorre a previsão de tal receita de 1997 a 2002, ocorrendo arrecadação nos exercícios de 1998 e 1999. O que parece estranho é a previsão dessa receita, conotando já na elaboração do orçamento a necessidade futura da tomada de empréstimos, na busca do equilíbrio orçamentário. Como não ocorreu o empréstimo fica a suspeita de que tal falta de arrecadação pode ter ocasionado déficit orçamentário nos exercícios que ocorreram a previsão.

Outra receita em que ocorreu a previsão e quase não houve arrecadação, foi a receita de transferências de capital, agravando-se a situação a partir do exercício de 2001, conforme

demonstrado no Gráfico 5, seguindo o declínio até 2004, quando somente foram arrecadados 11,71 % do que foi previsto.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O foco desta pesquisa foi a observação das variações ocorridas entre a receita orçada e a arrecadada, e a observação de ocorrências de aproximação entre a previsão e a arrecadação em período posterior à entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada da Prefeitura de Bocaiúva foi um instrumento primordial para o levantamento das variações ocorridas entre as receitas orçadas e as receitas arrecadadas no período de 1997 a 2004, constatando que houve, de fato, uma aproximação considerável nos totais gerais dessas receitas, nos exercícios de 2001 a 2004, sendo estas compreendidas na primeira Gestão Governamental, posterior à sanção da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quando se analisou a receita orçamentária, na sua totalidade, como se pode observar no Gráfico 1, nos exercícios de 1997 a 2000, ocorrem percentuais de variações que chegam a quase 40% em relação ao valor orçado, que distanciam a previsão da arrecadação, demonstrando a não elaboração do orçamento, no tocante à previsão de receita, dentro dos patamares reais de arrecadação da Prefeitura, mesmo existindo dispositivos norteadores da previsão das receitas na Lei Federal 4.320/64.

Em primeira análise, há fortes indícios de que a L.R.F pode ter sido um dos fatores externos que influenciaram no processo de previsão das receitas dentro da realidade de arrecadação orçamentária total, pois, no período de 2001 a 2004, posterior a sua publicação, é que ocorreu estreitamento dos percentuais de variações entre a receita orçada e a receita arrecadada, havendo com isso, a aproximação, em totais gerais, do processo orçamentário das receitas, com a sua arrecadação.

Quando se parte para a análise dos primeiros níveis de detalhamento da receita, o da categoria econômica e da subcategoria econômica, verifica-se a ocorrência de oscilação dos percentuais de variações entre as receitas orçadas e as arrecadadas, que, em determinados exercícios, a previsão é inferior e, em outros torna-se superior à arrecadação, não havendo, portanto, uma estabilidade dos percentuais de variação e tampouco aproximação da previsão com a receita arrecadada, no período de 1997 a 2004.

O estudo das receitas, em níveis de classificação, foram importantes, pois o que se pôde observar foi que, quanto mais se trabalha com as receitas analíticas, ocorrem maiores percentuais de variações, havendo, assim, indícios de falta de metodologias de cálculos eficazes e domínio dos Órgãos Técnicos responsáveis pela estimativa dessas receitas analiticamente.

Foi demonstrado, então, através do levantamento de dados que há forte tendência de que, se forem realizados estudos das receitas, nos últimos níveis de classificação, haverá uma probabilidade de serem maiores os distanciamentos dos valores estimados com os valores arrecadados nos exercícios de 1997 a 2004, e que, mesmo após a implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal, não ocorreram mudanças no processo de previsão das receitas orçamentárias, em níveis analíticos, por parte da Prefeitura.

Assim, nota-se que ocorreu preocupação por parte dos responsáveis pelo processo orçamentário da Prefeitura nos exercícios de 2001 a 2004, somente em aproximar a totalização das previsões das receitas à realidade de arrecadação local, fazendo-se necessário um estudo detalhado das receitas orçamentárias analíticas, visando com isso, ao equilíbrio

interno do orçamento e não somente ao equilíbrio dos resultados globais da peça orçamentária.

Diante dos fatos apontados, pode-se afirmar que a pesquisa alcançou o seu objetivo geral. Após a verificação das variações ocorridas entre a receita orçada e a receita arrecadada no período de 1997 a 2004, constatou-se a aproximação dos valores existentes entre o processo de previsão das receitas e sua efetiva arrecadação, em níveis sintéticos, aproximando-as da realidade da arrecadação no período de 2001 a 2004, período após a promulgação da Lei 101/2000 - LRF, que ao que parece, foi um dos fatores que podem ter contribuído para a aproximação da receitas orçada com a arrecadada, podendo, ainda, ter influenciado na mudança de mentalidade dos Gestores e dos responsáveis pela elaboração do orçamento da Prefeitura, devido à existência de dispositivos específicos no que concerne as previsões de receitas.

Por fim, importante ressaltar que não se pode afirmar que foi a Lei de Responsabilidade Fiscal o principal fator ou o fator determinante para a aproximação das receitas detectadas no período de 2001 a 2004, pois foi também um período em que ocorreram mudanças na gestão, como: posse de novo prefeito; nomeações de novos secretários municipais, contadores, controladores e da equipe técnica, responsáveis pela elaboração do orçamento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade pública na gestão municipal: Novos Métodos** após a LC nº 101/2000 e as classificações contábeis advindas da SOF e STN. São Paulo: Atlas, 2002. 317 p.
2. ANGÉLICO, João. **Contabilidade pública**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1994. 371 p.
3. BRASIL. Lei Complementar nº 101/2000, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 2000.
4. BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1964.
5. BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Receita pública: Manual de procedimentos: aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios/Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional**. Brasília, DF, 2005. 177 p.
6. BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Programa Nacional de Treinamento: Manual Básico para Municípios**. 2. ed. Brasília: MP, BNDES, CEF, 2002.
7. CENTRO UNIVERSITÁRIO NEWTON PAIVA. **Coletânea de textos sobre gestão fiscal**. Belo Horizonte, 2004.
8. CRUZ, Flávio (Coord) et al. **Lei de responsabilidade fiscal comentada: lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001. 346 p.
9. GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 11. ed. Revisada e atualizada. São Paulo: Atlas, 2002. 308 p.
10. GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. 175 p.

11. INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. **Curso de elaboração do orçamento municipal**: Educação a Distância. Rio de Janeiro, 1997. 3 v.
12. _____. **Curso de Elaboração do Orçamento Municipal**: Educação a Distância. Rio de Janeiro, 1997. 4 v.
13. KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública**: Teoria e Prática. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1998. 388p.
14. MACHADO Jr, José Teixeira; REIS, Eraldo da Costa. **A Lei 4.320 comentada**. 27 ed. Revisada e atualizada. Rio de Janeiro: IBAM, 1997. 362 p.
15. MACRUZ, João C.; MACRUZ, José C.; CASTRO, M. J. **Dúvidas e soluções da Lei de responsabilidade**, Cartilha didática sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal organizada na forma de perguntas e respostas. São Paulo : UBV, UVESP, BNDES, 2001. 100 p.
16. MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5ª Ed. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2003.
17. MAURO, Elizabeth et al. **Operacionalizando o planejamento**. Rio de Janeiro: IBAM/BNDES, 2001. Unid 3. 64 p.
18. _____. **Controlando e avaliando a execução do orçamento**. Rio de Janeiro: IBAM/BNDES, 2001. Unid 4. 64 p.
19. PISCITELLI, R. B.; TIMBÓ, M.Z.F.; ROSA, M. B. **Contabilidade pública**: Uma Abordagem da Administração Financeira Pública. 7. ed. Revisada, ampliada e atualizada até fevereiro de 2002. São Paulo: Atlas, 2002. 381 p.
20. SILVA, Cassandra R. O. **Metodologia e organização do projeto de pesquisa**: guia prático. Ceará: CEFET/UFC, 2004. 34 p.
21. SILVA, Lino Martins. **Contabilidade governamental**: Um Enfoque Administrativo. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002. 381 p.
22. WANDER, Luiz; PIRES, João Batista F. S.; DESCHAMPS, José Ademir. **LRF Fácil**: guia contábil da Lei de Responsabilidade Fiscal: para aplicação nos municípios. 5. ed. Brasília: CFC, 2003. 112 p.