

SIAFI - um Mecanismo de Administração e Controle do Gasto Público

ALDERY SILVEIRA JÚNIOR

e

GILBERTO TRISTÃO

SUMÁRIO

1. *Introdução.* 2. *Histórico do SIAFI.* 3. *Funcionamento básico do SIAFI.* 3.1. *Execução da receita.* 3.2. *Programação financeira e execução da despesa.* 3.3. *Principais características e vantagens do SIAFI.* 4. *O SIAFI e a Contabilidade.* 4.1. *Plano de Contas único.* 4.2. *Tabela de Eventos.* 5. *Interligação do SIAFI com a Contabilidade.* 6. *SIAFI: um mecanismo de planejamento.* 6.1. *Correlação do SIAFI com o planejamento administrativo.* 6.2. *Viabilização dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social pelo SIAFI.* 6.3. *O SIAFI como ferramenta para a viabilização do Plano Plurianual.* 7. *Abrangência do sistema de Orçamento.* 8. *Conclusão.* 9. *Bibliografia.*

1. *Introdução*

“O Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) é um Sistema que processa, com o auxílio de teleinformática, a execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil das entidades da Administração Federal direta e indireta”¹.

Até 1986, o Governo Federal convivia com diversos problemas de natureza administrativa na gestão de seus recursos. Problemas esses caracterizados pela defasagem na escrituração contábil, pela incompatibilidade de utilização dessa escrituração como fonte de informações para fins

1 Instrução Normativa nº 22/86, da STN, p. 1.

gerenciais e pela existência de milhares de contas correntes bancárias, as quais muito comprometiam a saúde das finanças públicas e dificultavam a política monetária do Governo.

Para solucionar esses problemas e agilizar a administração e controle do gasto público, se fez necessária a implantação de um sistema que preenchesse todos esses requisitos: O SIAFI, o qual se constitui em um dos principais mecanismos de modernização da máquina administrativa.

Uma outra característica importante do SIAFI é a de promover a transparência dos gastos públicos, uma vez que ele é um depositário de informações de *como, com que, quanto e quando* o governo gasta, permitindo, assim, um completo controle das finanças públicas e da fiel execução dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, tanto internamente, na esfera do Executivo, como externamente, pelo Legislativo, que tem a incumbência de "exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária" (Constituição Federal, art. 166, § 1.º, inciso II).

2. *Histórico do SIAFI*

Em 10 de março de 1986, foi criada a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), órgão central de planejamento e controle financeiro, subordinada ao então Ministério da Fazenda, a qual absorveu as funções da antiga Comissão de Programação Financeira (CPF) e da Secretaria Central de Controle Interno (SECIN), tendo como atribuições básicas as de Órgão Central de Programação Financeira do Tesouro Nacional e de Órgão Central dos Sistemas de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria, entre outras atribuições secundárias.

A STN, para bem desenvolver suas atividades, necessitava de um sistema de informações gerenciais seguras e tempestivas para todos os níveis da Administração Federal, de forma que integrasse os números disponíveis nos diversos órgãos espalhados por todo o território nacional; surgiu, assim, a idéia e a necessidade de se implantar um sistema que compatibilizasse a modernização e a integração dos Sistemas de Programação Financeira, de Execução Orçamentária e de Controle Interno do Poder Executivo, nos órgãos centrais, setoriais e seccionais. O próprio diploma legal de criação da STN a incumbiu de desenvolver um sistema com o porte necessário para atender a essas necessidades².

E em tempo recorde foi implantado o SIAFI. Tendo a idéia inicial sido concebida em março de 1986, em janeiro de 1987 ele já entrou em funcionamento, embora precariamente, em fase de adaptação e modernização.

Os problemas para implantação do SIAFI foram muitos: desde a rejeição por parte de diversos órgãos até o total despreparo do pessoal

² Decreto nº 92.452/86, art. 12.

que iria operar com o Sistema. Problemas esses brilhantemente sanados devido à insistência, perspicácia e dedicação com que atuou a STN no gerenciamento dos conflitos e barreiras com os quais se deparou.

Hoje, transpostas todas as barreiras, o SIAFI é uma obra engenhosa que desponta na esfera do serviço público federal, aplaudido e acreditado por todos, haja vista a eficiência e eficácia com que conduz a execução, o acompanhamento e o controle da administração financeira, orçamentária, patrimonial e contábil, tanto na esfera do Poder Executivo, como nas do Legislativo e Judiciário.

3. *Funcionamento básico do SIAFI*

O SIAFI, apesar de ser um sistema altamente complexo na sua abrangência e nos recursos de que dispõe, possui um funcionamento básico calcado em uma estrutura bastante simplificada e em consonância com o Orçamento Geral da União aprovado pelo Congresso Nacional.

Do Orçamento tem-se duas diretrizes básicas: previsão de receita e estimativa de despesas. E é em cima dessas duas diretrizes que opera o SIAFI.

3.1. *Execução da receita*

No início de cada ano civil os diversos órgãos incluem no SIAFI, através de transação própria, a previsão de receita para o exercício, e, durante o decorrer do ano há o processamento da execução da receita.

O processamento da receita no SIAFI dá-se de três formas distintas:

a) através de Documento de Arrecadação da Receita Federal (DARF): — para as arrecadações efetuadas dessa maneira existem dois procedimentos diferentes:

— DARF provenientes da rede bancária — dezenalmente a rede bancária transfere à Receita Federal o montante arrecadado naquele período através de DARF, sendo este numerário depositado na conta única do Tesouro Nacional e incluído no SIAFI; e

— DARF provenientes dos órgãos integrantes do SIAFI — os órgãos públicos integrantes do SIAFI de forma "on-line", ou seja, através de terminais instalados em suas dependências, fazem seus recolhimentos através de "DARF eletrônico" processado no próprio SIAFI, sem que o numerário transite pela rede bancária;

b) através de Guia de Recebimento (GR) — este documento, processado nos terminais do SIAFI, destina-se basicamente ao cancelamento e anulação de pagamentos já efetuados através do SIAFI, com o retorno do crédito para o empenho e recolhimento para a conta de arrecadação

do órgão do numerário correspondente e posterior transferência deste numerário para a Conta única, através de Ordem Bancária intra-SIAFI (transferência entre contas); e

c) através de depósitos comuns efetuados nas contas de arrecadação dos diversos órgãos — esses depósitos são apropriados no SIAFI através de um documento denominado Nota de Lançamento (NL) e posteriormente transferido da conta de arrecadação para a Conta única, localizada no Banco Central, através de Ordem Bancária intra-SIAFI.

Diariamente, o numerário relativo aos DARF eletrônicos e às Ordens Bancárias intra-SIAFI constam da disponibilidade financeira do Tesouro Nacional, enquanto que os recursos provenientes das arrecadações da rede bancária passam a integrar a disponibilidade financeira do Tesouro Nacional a cada dez dias, após a devida apropriação do mesmo pela Receita Federal, efetuada através de NL.

3.2. *Programação financeira e execução da despesa*

A programação financeira é feita de acordo com as despesas estimadas no Orçamento Geral da União e com as disponibilidades de caixa do Tesouro Nacional.

No início de cada exercício financeiro, o Departamento de Orçamento da União manda para o Departamento do Tesouro Nacional uma fita magnética contendo os créditos constantes da Lei do Orçamento; o DTN processa essa fita, incluindo no SIAFI a dotação orçamentária de cada Ministério ou órgão equivalente (equivalente para efeito de dotação orçamentária).

As setoriais de orçamento de cada Ministério ou órgão equivalente, que são as Unidades Orçamentárias (UO), de posse dos créditos da dotação orçamentária que lhes são afetos, provisionam esses créditos às suas respectivas Unidades Administrativas (UA), denominadas Unidades Gestoras (UG), através de um documento específico (Nota de Movimentação de Crédito — NC) ou, também, poderão destacar créditos para outras Unidades Orçamentárias, através de NC, que, por sua vez, provisionarão esses créditos às suas Unidades Administrativas.

As Unidades Administrativas, de posse dos créditos que lhes são distribuídos passam à execução do orçamento. Essa execução é feita através do Empenho das despesas, após cumpridas as formalidades de licitação prevista no Decreto-Lei n.º 2.300/86; despesas essas que já foram previamente programadas por ocasião da elaboração da proposta de orçamento, no ano anterior.

Todos os Empenhos das Unidades Gestoras “on-line” são efetuados diretamente nos terminais do SIAFI, os quais só aceitam esses lançamentos

se a UG possuir dotação orçamentária (crédito) para a despesa que está sendo empenhada.

A figura a seguir, apresenta o esquema básico do SIAFI:

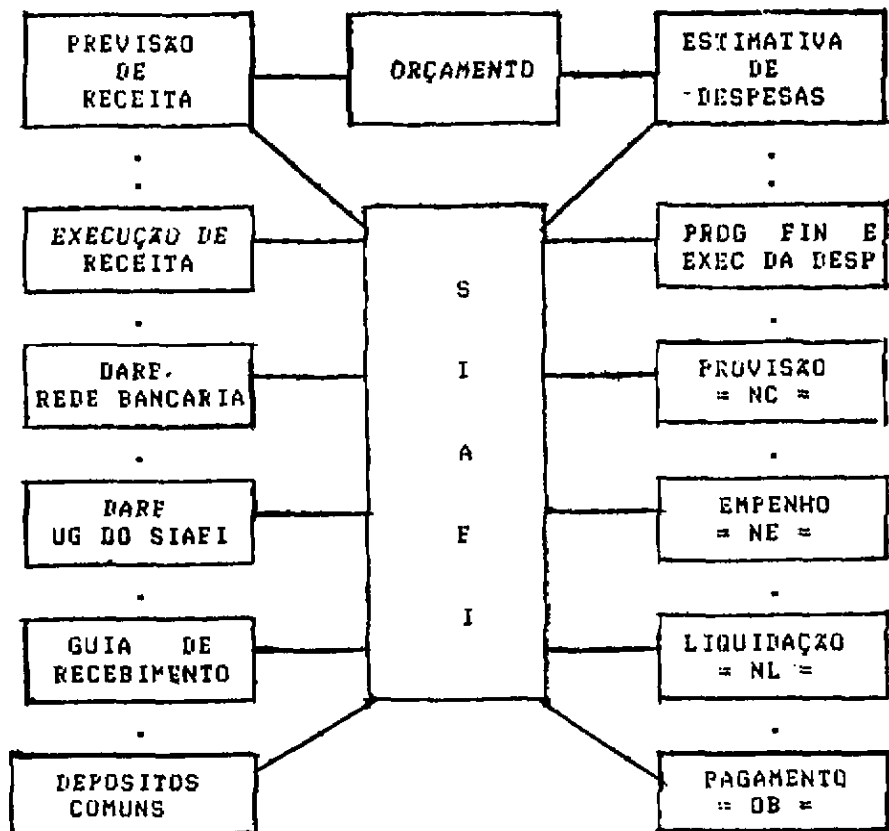


FIGURA 1 - FUNCIONAMENTO BÁSICO DO SIAFI

3.3. Principais características e vantagens do SIAFI

Apesar de o SIAFI estar atrelado a um princípio básico de funcionamento muito simples, ele tem por trás de si todo um aparato contábil que lhe dá o necessário suporte e muito contribui para o dinamismo do Sistema. A função contábil do SIAFI será abordada no item 4.

Uma das principais vantagens do SIAFI é que ele está programado para fornecer, a qualquer instante, todas as demonstrações contábeis das unidades integrantes do Sistema, devidamente atualizadas até o momento da solicitação. Esse é um extraordinário avanço em relação à maioria dos

países do Terceiro Mundo. CAIDEN e WILDAVSKY observam: “os responsáveis pelo orçamento nos países em desenvolvimento freqüentemente não sabem qual a situação real dos principais indicadores relativos à vida financeira do país. Leva dois anos ou mais para saber (dentro de uma razoável margem de erro) quanto o governo gastou. Para eles o problema não é a *previsão*, mas a *revisão*”³.

Os lançamentos efetuados nos terminais do SIAFI incidem diretamente na Contabilidade, promovendo uma atualização instantânea das demonstrações. Tais demonstrações são fornecidas no seu todo ou em parte, dependendo do tipo de informação que se deseje recuperar. Além disso, ainda se tem a flexibilidade de abertura das contas contábeis, através da transação denominada “razão da conta”, onde são demonstrados todos os registros efetuados na conta que se deseje consultar. Tanto as demonstrações contábeis como a razão da conta são informadas de acordo com o período solicitado: em determinado dia, mês ou ano.

Para fins de operacionalização, o SIAFI dispõe de dez módulos básicos, que são: Auditoria e Controles, Cadastros Básicos, Comunicações via SIAFI, Contabilidade, Estados e Municípios, Execução Financeira, Execução Orçamentária, Programação Orçamentária, Rol de Responsáveis e Tabelas. Cada um desses módulos são compostos por várias transações diferentes.

Destaque-se que uma das principais características do SIAFI é a sua abrangência. Apesar de o nosso país possuir dimensões continentais, o SIAFI consegue integrar todo o território nacional, com terminais, instalações em quase todos os órgãos dispersos nas diferentes regiões e ligados diretamente ao computador central, localizado no SERPRO, em Brasília.

4. O SIAFI e a Contabilidade

A interligação SIAFI-Contabilidade é propiciada pela utilização de duas ferramentas importantíssimas: o Plano de Contas único e a Tabela de Eventos.

4.1. Plano de Contas Único

Antes da implantação do SIAFI, o órgão de Controle do Governo Federal, a antiga Secretaria de Controle Interno do Ministério da Fazenda, tinha uma dificuldade muito grande em fazer a consolidação dos Balançetes dos diversos órgãos da Administração Federal em virtude da diversidade de Planos de Contas existentes até então na esfera federal. Cada órgão tinha o seu Plano de Contas e, em conseqüência, efetuava lançamentos diferentes. Por ocasião da consolidação, muitos dados tinham que ser desprezados tendo em vista que somente um ou outro órgão possuía

³ CAIDEN, Naomi e WILDAVSKY, Aaron. *Planning and Budgeting in Poor Countries*. Nova Iorque/EUA, A Wiley-Interscience Publication, 1974, p. 66.

determinados controles. Com a implantação do SIAFI houve a necessidade de criar um Plano de Contas único, com os mesmos tipos de lançamentos para todos os órgãos.

A unificação do Plano de Contas na Administração direta e indireta veio simplificar sobremaneira a consolidação dos Balancetes, a qual é efetuada automaticamente pelo SIAFI, a partir dos lançamentos contábeis.

4.2. Tabela de Eventos

Todos os lançamentos feitos no SIAFI são efetuados utilizando-se códigos de eventos.

Os eventos correspondem à codificação dos fatos contábeis. Cada fato contábil é representado por um código de evento distinto. Como, por exemplo, o Empenho de uma despesa, a liquidação de despesas, o pagamento de despesas, a retenção de obrigações, a assinatura de contratos, a apropriação de receitas, a prestação de contas de convênio, a integralização de ações, a baixa de material permanente por doação, a receita de alienação de bens imóveis etc., para cada um destes fatos contábeis existe um código de evento diferente.

De acordo com a Tabela de Eventos, a qual é o manual onde estão compilados todos os eventos utilizados pelo SIAFI, os códigos dos mesmos são compostos por seis dígitos e estruturados da seguinte forma:

	XX	X	XXX
	"	"	"
— TRANSAÇÃO	"	"	"
Identifica um conjunto de eventos de uma mesma natureza.	"	"	"
— TIPO	"	"	"
Indica a situação do registro, se é evento normal ou de estorno.	"	"	"
— SEQUÊNCIA	"	"	"

Os eventos são divididos em oito grupos básicos, conforme discriminação a seguir:

GRUPOS	CARACTERÍSTICAS
10.0.000	— Eventos de previsão de receita
20.0.000	— Eventos de dotação
30.0.000	— Eventos de movimentação de crédito
40.0.000	— Eventos de empenho
50.0.000	— Eventos de apropriação, retenção, liquidação e outros
60.0.000	— Eventos de restos a pagar
70.0.000	— Eventos de desembolso
80.0.000	— Eventos de embolso e de receita.

A cada evento corresponde uma ou mais partidas contábeis, conforme o tipo do evento.

Exemplo de Empenho da Despesa:

Evento 40.0.091 — Empenho da despesa

Debita as Contas 29211.00.00 — Crédito disponível
19241.01.01 — Emissão de empenhos
19341.00.00 — Valores comprometidos no exercício

Credita as Contas 29213.01.00 — Crédito empenhado
29241.01.01 — Empenhos a liquidar
29341.00.00 — Valores em liquidação

Conforme este exemplo, nota-se claramente a flexibilidade dos eventos quanto aos tipos de controles que eles proporcionam e a gama de informações gerenciais geradas a partir da utilização de determinado evento.

Uma outra característica marcante dos eventos é que, quando eles são utilizados em documentos de entrada no SIAFI que envolvam outras Unidades Gestoras, como por exemplo: pagamentos efetuados a outras UG, transferências de créditos, repasse de numerário, assinatura de convênios, etc., provocam, automaticamente, registros nas contas contábeis correlatas com o fato, das UG de destino.

5. *Interligação do SIAFI com a Contabilidade*

A Contabilidade é o coração do SIAFI, haja vista que toda informação gerencial processada por esse Sistema é calcada em cima dos lançamentos contábeis.

A Contabilidade, após o advento do SIAFI, passou a ser escriturada uniformemente em todos os órgãos públicos da Administração direta e indireta, sepultando de vez a imensa variação existente na forma de escrituração adotada pelos diversos órgãos.

A estrutura do SIAFI tem como base a Contabilidade, embora ele não seja só Contabilidade, indo muito além. A lógica maior do SIAFI em termos de busca de informações está calcada na Contabilidade. Em todos os lugares do Brasil onde haja gestor público há um terminal do SIAFI e a execução, o cumprimento ou a aplicação da autorização orçamentária é executada nesses terminais e a partir daí, ou seja, com a simples entrada de dados nos terminais referentes à execução orçamentária pelas Unidades Gestoras, a Contabilidade é processada automaticamente. De modo que, na relação existente entre SIAFI-Contabilidade, houve uma inversão de procedimentos no que diz respeito à Contabilidade. Normalmente ela registra depois que o fato ocorre, mas no SIAFI houve uma inversão: para

se pagar, antes de efetuar o pagamento propriamente dito, tem-se que entrar no SIAFI e dizer: "vou pagar isso", ou: "estou pagando isso", ou: "quero pagar isso", e assim sucessivamente com as demais transações que não pagamentos. Portanto, a Contabilidade passou a demonstrar o fato antes mesmo que ele ocorra, uma vez que todos os lançamentos efetuados nos terminais do SIAFI produzem efeito automático e instantâneo na Contabilidade, ou seja, provocam a escrituração contábil.

E é devido à utilização do Plano de Contas único e da Tabela de Eventos que se diz que o SIAFI tem a sua base estruturada na Contabilidade. Existe um Plano de Contas único para todos os usuários do Sistema, quer seja Administração direta, quer seja indireta, todos utilizam o mesmo Plano de Contas. E a forma como saem as informações é simples: se é uma empresa, as demonstrações contábeis vão sair de acordo com as exigências da Lei; se for Administração direta, as demonstrações saem de acordo com a legislação que a rege. Mas a base de dados é a mesma e a forma de entrar com os dados também é a mesma, ou seja, a base é o Plano de Contas e a forma é o evento.

Essa interligação da forma como ela ocorre não seria possível sem a utilização de uma ferramenta nobre como a informática. A informática entra como uma prestadora de serviço e a Administração Federal como usuária do Sistema, de modo que graças a essa tecnologia a Contabilidade passou a ter uma agilidade muito maior, propiciando a existência do SIAFI.

No que diz respeito ao SIAFI, a Contabilidade é a mesma, ela não muda, o que muda é a forma como ela é utilizada. A missão intrínseca da Contabilidade, no que tange aos registros terem que ser fidedignos, terem que ser confiáveis, terem que representar e deixar transparecer o real fato acontecido, é adotada pelo SIAFI em toda sua essência. Quando do registro de qualquer fato, utiliza-se uma codificação (evento) que vai representar uma série de partidas; essas partidas já estão firmadas exatamente pela sua intenção de provocar determinados lançamentos contábeis e pelo fato de estarem codificadas elas são registradas automaticamente. A figura do evento é muito simples: penduradas a um evento há todas as partidas que se queira colocar para atender a determinados tipos de controles. Por exemplo, ao se realizar um fato patrimonial tem-se um registro patrimonial e pode-se, inclusive, nesse evento, criar um outro tipo de controle para ser usado na forma de compensado: todas as vezes em que ocorrer um fato patrimonial, que haja um outro registro, de forma que esse fato apareça na auditoria. Há uma flexibilidade muito grande em termos de se ter vários registros amarrados aos eventos e esses registros não são estanques, podem ser alterados a qualquer instante, de acordo com as necessidades dos usuários do Sistema. Se há uma definição de que todas as compras de equipamentos devam ser de conhecimento da

auditoria, basta apenas pendurar um registro nos eventos correspondentes que vá lá na auditoria e mostre no compensado que a unidade tal adquiriu determinado equipamento, de modo que se possa ter uma ferramenta que dá não só a informação para o gerente lá da ponta (o gestor), informação essa necessária para a execução de todas as suas atividades, mas também ao usuário maior que está por trás do gestor, que é o que está no planejamento, no orçamento, no acompanhamento da execução, na auditoria, enfim, todo o universo de usuários. De forma que, ao se manter um cadastro para atender a todo um universo maior de usuários, mais eficiente e eficaz se torna o Sistema.

E é exatamente por tudo isso que se diz que o SIAFI está estruturado tendo como base, como essência, a Contabilidade.

6. *SIAFI: um mecanismo de planejamento*

No Brasil, os orçamentos são considerados instrumentos do planejamento. Abordaremos, a seguir, a contribuição do SIAFI ao processo de planejamento.

6.1. *Correlação do SIAFI com o Planejamento Administrativo*

O SIAFI é um Sistema que processa a Administração Financeira, Orçamentária, Patrimonial e Contábil dos três poderes da União, ele não é um sistema de planejamento.

O SIAFI, para atingir seus objetivos, se utiliza de modernas técnicas de processamento de dados, o que lhe permite armazenar uma gama imensurável de informações sobre a execução financeira e orçamentária. Essas informações são consolidadas em diversos tipos de relatórios, os quais constituem-se em ferramentas de consultas gerenciais para a tomada de decisão e para a ação planejadora dos técnicos do governo.

Além de consolidar os dados sobre a execução financeira e orçamentária de todos os órgãos públicos federais, que orientarão o planejamento federal, o SIAFI ainda concentra dados econômicos e financeiros de todos os Estados da Federação e de todos os Municípios, através da integralização dos balancetes dos mesmos, dados esses que servirão de base, de subsídio para a elaboração do planejamento nacional.

6.2. *Viabilização dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social pelo SIAFI*

Hoje, uma das funções do SIAFI, se não a principal, é a de viabilizar a execução do Orçamento Fiscal e do Orçamento da Seguridade Social. As informações contidas em seu banco de dados referentes às execuções de exercícios passados constituem-se em subsídios para a elaboração das propostas desses Orçamentos.

A técnica orçamentária utilizada pela administração federal é o Orçamento-Programa. A finalidade deste tipo de orçamento é justamente o de vincular orçamento ao planejamento, conforme afirma TRISTÃO⁴. A elaboração do orçamento anual é calcada nas funções básicas do Governo; estas, por sua vez, são desmembradas em Programas, Subprogramas, Projetos e/ou Atividades; sendo os recursos destinados aos Projetos e Atividades, que atualmente podem ser fracionadas em Subprojetos e Subatividades, distribuídos por categoria econômica. Toda despesa efetuada pelo Governo está enquadrada em uma determinada categoria econômica, que por sua vez está atrelada a um determinado Projeto ou Atividade. Os Subprojetos e as Subatividades correspondem ao menor nível de detalhamento das funções básicas do Governo; e o planejamento administrativo é feito a partir dessas funções, através dos Programas de trabalho, de forma que cada Programa de Trabalho corresponda a um plano distinto, que esteja inserido em um plano maior que é o plano de uma função do Governo. Conseqüentemente, podemos afirmar que quando um órgão público executa uma despesa está, ao mesmo tempo, executando um plano previamente traçado, haja vista que nenhuma despesa pode ser realizada sem que haja uma verba específica para tal, consignada no Orçamento Geral da União⁵.

Ao afirmar-se que a realização de uma despesa está subjugada a um planejamento anterior, não se pode inferir que o planejamento tenha sido bem elaborado. Não existe nenhuma correlação nesse sentido. A elaboração de um planejamento não se restringe apenas à fixação de objetivos e ao estabelecimento de linhas de ação; a alocação de recursos às diversas etapas do plano também faz parte do processo de planejamento. E é justamente nesta fase onde mais se "peca", dada a insuficiência ou excesso de recursos geralmente acometidos aos planos. O SIAFI se insere no processo de planejamento nesse ponto crítico, ele entra em cena como mecanismo de apoio ao planejamento de curto prazo (orçamento anual).

O orçamento anual é o documento onde estão consignadas a previsão de receitas e a fixação de despesas dos diversos Programas de Trabalho, e a execução do orçamento configura a implementação desses planos. Como foi afirmado anteriormente, o SIAFI viabiliza a execução do orçamento; essa viabilização é caracterizada através da execução da receita e da despesa. O SIAFI processa uniformemente a administração financeira, orçamentária, patrimonial e contábil do serviço público federal como um todo. Este Sistema, conforme foi discutido no item 3.0, é baseado na contabilidade e, como tal, produz informações gerenciais que servirão de subsídios para a elaboração do planejamento administrativo.

4 TRISTÃO, Gilberto. Orçamentos Públicos no Brasil. *Revista Gerido Pública*, Brasília, Ano I, n. 1, mar. 91, p. 29.

5 Constituição Federal — Art. 167, Inciso II.

A execução da despesa se processa através de três fases distintas: empenho, liquidação e pagamento⁶. Quando se empenha uma despesa (os empenhos são efetuados diretamente nos terminais do SIAFI), esse empenho é efetuado dentro de uma categoria econômica e de um determinado Projeto ou Atividade, e, automaticamente, o SIAFI abate do Programa de Trabalho referente ao Projeto ou à Atividade a que se refere o empenho o valor correspondente à despesa que está sendo empenhada, ou seja, ele debita a conta "Crédito Disponível por Programa de Trabalho", de modo que a cada empenho emitido baixa o saldo dessa conta. Por ocasião do pagamento da despesa, o SIAFI, também automaticamente, credita a conta "Despesa Realizada por Programa de Trabalho". De modo que a qualquer momento, dentro do exercício financeiro, é possível se saber o saldo de crédito e a despesa realizada, por elemento de despesa, de qualquer Programa de Trabalho, bastando apenas um simples apertar de teclas nos terminais do SIAFI. Esta facilidade faz com que, ao final de cada exercício financeiro, sejam fornecidos dados seguros e precisos sobre a realização de cada Programa, em termos financeiros. Se, ao final do exercício, for constatado que determinado Programa de Trabalho foi executado integralmente, que os objetivos delineados foram satisfatoriamente atingidos, e o SIAFI acusar que financeiramente ele não foi realizado totalmente, através da constatação da existência de saldo financeiro significativo, fica claramente evidenciada a dissonância existente entre o planejamento físico e o financeiro, configurando, nesse caso, uma superestimação de dotações. Assim como também pode acontecer o inverso: o recurso financeiro se exaurir antes do atingimento das metas prefixadas. Para coibir estas falhas do processo de planejamento, o SIAFI constitui-se em uma excelente ferramenta de apoio, bastando, apenas, que, por ocasião da elaboração dos diversos planos, seja consultada e analisada a execução de planos semelhantes em exercícios anteriores, em termos de metas físicas e financeiras, com relação ao planejado e o executado.

O SIAFI controla eficazmente a execução de todos os Programas de Trabalho em termos financeiros. A partir do momento em que haja um entrosamento perfeito entre planejamento físico e financeiro, o controle promovido pelo SIAFI passa a ser traduzido como o controle do Programa de Trabalho como um todo e não apenas financeiro.

6.3. *O SIAFI como ferramenta para a viabilização do Plano Plurianual*

Como já foi salientado, uma das funções do SIAFI é a de viabilização do Orçamento Fiscal (assim como também do Orçamento da Seguridade Social), tanto em termos de elaboração como, principalmente, de execução. E o mesmo poderia acontecer com o Plano Plurianual.

⁶ Instrução Normativa nº 10, do Departamento do Tesouro Nacional; *Manual de Despesa da União*. Brasília, 1991, Capítulo I, Seção 3, Assunto 1, item 1.

O Plano Plurianual, cuja elaboração é um preceito constitucional⁷, é um plano de médio prazo, elaborado pelo Executivo, e aprovado pelo Legislativo. Como comenta DUARTE, o Plano Plurianual tem a finalidade de reduzir a possibilidade de aberrações graves, coibindo certos investimentos que não são prioritários ou que são feitos em tempos inoportunos, embora destinados a beneficiar alguma região ou setor administrativo, mas que podem ser danosos à Nação⁸.

Os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e o Plano Plurianual são elaborados por outro sistema que não o SIAFI, o SIDOR (Sistema Integrado de Dados Orçamentários), sistema esse coordenado pelo Departamento de Orçamento da União. No início de cada exercício financeiro o SIAFI é alimentado com os dados dos Orçamentos Fiscal e de Seguridade Social, e é a partir desse fato que ele tem condições de executar e controlar esses Orçamentos.

De acordo com a Constituição brasileira, os Orçamentos Fiscal e da Seguridade devem ser elaborados em consonância com o Plano Plurianual⁹. Podemos deduzir, então, que esses Orçamentos estão, de certa forma, inseridos no Plano Plurianual, ou seja, constituem-se em um segmento deste Plano, só que elaborados para um ano e de forma mais detalhada. Ora, se o SIAFI controla esses Orçamentos, através da execução da receita e da despesa, o mesmo se torna viável com o Plano Plurianual, bastando, para isso, que o SIAFI seja alimentado com os dados desse Plano. Isto é só um problema de máquina, de programação. Se o SIAFI tem mecanismos de controle que "vai" aos orçamentos Fiscal e da Seguridade e diz o que foi realizado ou não, ele pode, por extensão, fazer o mesmo com o Plano Plurianual, e, assim, teríamos o SIAFI funcionando também como um mecanismo de execução e controle do referido Plano.

Hoje os dados do SIAFI já servem como subsídio para a elaboração do Plano Plurianual, mas ele pode se transformar em um subsídio bem mais significativo; para isso, é necessário apenas que o SIAFI passe a acompanhá-lo.

O subsídio prestado atualmente pelo SIAFI à elaboração do Plano Plurianual é de fácil entendimento: o SIAFI executa e controla a receita e a despesa da União como um todo; desta forma, ele tem armazenado dados sobre a receita total dos últimos anos, e, mediante esses dados, aliados a outras variáveis de cunho econômico, os técnicos do Governo têm subsídios para projetar a receita para os anos subseqüentes. Essa projeção servirá de parâmetro para a elaboração do Plano, haja vista que o mesmo

7 Constituição Federal — Art. 165, § 1º

8 DUARTE, Cleuso Damasceno. *A Constituição explicada ao cidadão e ao estudante*. Belo Horizonte: Ed. Lê, 1989, p. 127.

9 Constituição Federal — Art. 165, § 4º

constitui-se no estabelecimento de metas a serem atingidas a médio prazo e a conseqüente alocação de recursos necessários para a sua implementação. Sendo assim, têm-se condições de avaliar se a receita prevista, aliada às operações de crédito para os próximos anos, também programadas, serão capazes de comportar os investimentos a serem consignados no Plano Plurianual. Ou seja, é a partir da previsão de receita para os anos subsequentes que o Plano será montado. Primeiro elabora-se a minuta do Plano em termos de metas físicas a serem alcançadas, em seguida faz-se a adequação dos recursos financeiros. Se os recursos previstos forem insuficientes para atender às metas traçadas, estabelecem-se prioridades a "atacar", de modo que figurem no Plano Plurianual apenas os investimentos mais significativos para a Nação, considerando a integração regional e setorial do País.

Em última análise, quanto ao controle do Plano Plurianual pelo SIAFI, não é difícil de ser posto em prática, basta apenas uma decisão de caráter político-administrativa.

7. *Abrangência do Sistema de Orçamento*

A Constituição de 1988 promoveu profundas mudanças no que se refere ao Orçamento Geral da União. A partir de então o Executivo ficou obrigado a encaminhar anualmente ao Legislativo os Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social (que compreende Previdência, Saúde e Assistência Social) e de Investimento das Empresas Estatais.

SERRA ressalta a importância dessa inovação lembrando que, "em 1988, as receitas próprias da Previdência igualaram as receitas tributárias da União, excluídas as transferências constitucionais a Estados e Municípios; os investimentos das Estatais federais corresponderam, nesse mesmo ano, a três vezes o montante dos investimentos da administração direta e autarquias federais, além de representarem um instrumento decisivo na definição dos rumos do desenvolvimento do País"¹⁰.

Esses orçamentos devem ser elaborados em consonância com a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Essa lei deverá ser encaminhada pelo Executivo ao Legislativo, anualmente, quatro meses e meio antes do envio do Projeto de Lei do Orçamento, a qual deverá definir "as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento"¹¹.

10 SERRA, José. A Constituição e o gasto público. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*. Rio, nº 1, jul./89, p. 93.

11 Constituição Federal — Art. 165, I 2º

Dos três orçamentos, o único que não é executado pelo SIAFI é o de investimento das Empresas Estatais; se a execução orçamentária e financeira dessas Empresas fosse processada pelo SIAFI haveria benefícios inquestionáveis, não só para a ação planejadora como um todo, como, principalmente, promoveria um controle mais eficiente das mesmas por parte da Administração Federal, pois, como é público e notório, há um total desarranjo nas finanças da maioria das Estatais. Se isso acontecesse (controle das Estatais pelo SIAFI), certamente muitas delas se equilibrariam.

Para que o SIAFI passe a controlar também as Empresas Estatais, fato esse que não está nem sendo cogitado, falta apenas decisão política, mais nada. Mas fica plantada a semente; talvez algum dia tenhamos governantes mais comprometidos com os verdadeiros designios de desenvolvimento do País e possam, desse modo, absorver essa idéia, submetendo as Estatais ao controle do SIAFI.

8. Conclusão

O SIAFI, assim como o Sistema de Planejamento, é um tema complexo e abrangente. A nossa intenção foi ressaltar a importância deste Sistema no processo de planejamento, enquanto mecanismo de administração e controle do gasto público, assim como também trazer à tona a idéia embrionária do Plano Plurianual e do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais serem acompanhados pelo SIAFI.

Procuramos também promover uma visão geral do que é o SIAFI, enfocando o seu surgimento, o porquê de sua existência e o princípio lógico de seu funcionamento, visando propiciar um melhor entendimento de sua função no processo de planejamento e de controle, tanto pelo Executivo, como pelo Legislativo.

Todavia, não se deve ter a falsa impressão de que o SIAFI poderá resolver todos os problemas da administração financeira e orçamentária brasileira. Irene Rubin criticando as expectativas depositadas na reforma orçamentária americana disse: "uma reforma orçamentária pode ajudar na consecução das metas estabelecidas, mas não pode modificar a mentalidade dos políticos. A administração pública está esperando que a reforma orçamentária faça o impossível"¹². Dentre as espécies de problemas que o SIAFI não resolve, estão aqueles que se originam de causas comportamentais e culturais.

¹² RUBIN, Irene S. *Budget Theory and Budget Practice: How Good the Fit?* *Public Administration Review*. Washington (DC), v. 50, nº 2, mar./abr. 1990, p. 184.

O advento do SIAFI veio trazer agilidade e eficiência à Administração Financeira e Orçamentária, além de promover a transparência dos gastos públicos. O SIDOR, que foi implantado com a função inicial de dar suporte à elaboração do Orçamento Anual, teve estendido o seu uso para a elaboração do Plano Plurianual. Esses mecanismos, SIDOR e SIAFI, dão o suficiente sustentáculo para as três fases importantíssimas do processo de planejamento: a *elaboração*, a *execução* e o *controle*. São ferramentas dignas de serem aplaudidas, mas não são suficientes, falta muito mais para que o planejamento seja colocado no lugar de destaque merecido. Esperamos que esses mecanismos sejam interpretados como o prelúdio da retomada do planejamento no Brasil; que culminem com a elaboração de planos coerentes, direcionados para um futuro mais longínquo, de médio a longo prazo.

Em última análise, esperamos também que seja bem assimilada, pelos nossos governantes e administradores públicos, a idéia de que o mais importante não é o planejamento propriamente dito, mas sim a sua implementação. De nada adiantará a existência de planos mirabolantes, se ficarem engavetados ou saírem das gavetas apenas para impressionar as "visitas".

9. *Bibliografia*

- BRASIL. Constituição Federal (1988). Brasília, Senado Federal.
- BRASIL. Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. Departamento do Tesouro Nacional. Instrução Normativa nº 10; Manual de Despesa da União. Brasília, 1991.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Instrução Normativa nº 22; instruções para implantação do SIAFI. Brasília, 1986.
- BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 92.452; criação da Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília, 1986.
- CAIDEN, Naomi e WILDAVSKY, Aaron. *Planning and Budgeting in Poor Countries*. Nova Iorque/EUA. A Wiley-Interscience Publication, 1974.
- DUARTE, Cleuso Damasceno. *A Constituição explicada ao cidadão e ao estudante*. Belo Horizonte, Ed. Lê, 1989.
- RUBIN, Irene S. Budget Theory and Budget Practice: How Good the Fit? *Public Administration Review*. Washington (DC), v. 50, nº 2, pp. 179-189, mar./abr. 1990.
- SERRA, José. A Constituição e o Gasto Público. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*. Rio, nº 1, jun./1989.
- TRISTAO, Gilberto. Orçamentos Públicos no Brasil. *Revista Gestão Pública* Brasília, Ano I, nº 1, mar./1991.