

## **PRÁTICA**

### **CLASSIFICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA DESPESA NO ESTADO**

**Secretaria/Órgão:** Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento / SEGPLAN

**Estado/Cidade de Origem:** Goiânia/GO

**Autor:** Derciley Cunha de Almeida

**Telefone/e-mail:** (62) 3201-5796 – derciley@msn.com

**Área de atuação:** Gestão e Planejamento (orçamento/financiamento)

**Período de execução:** 2013/2014

#### **Resumo:**

O trabalho realizado teve como principal objetivo aprimorar as práticas da execução orçamentária e financeira do Estado de Goiás, especialmente quanto à classificação orçamentária da despesa.

A principal motivação para realização do trabalho foi o diagnóstico sobre inúmeras inadequações encontradas nas informações gerenciais e fiscais sobre as despesas do Estado. Tais inadequações abrangiam: erros operacionais; inconformidades diante das normas legais e técnicas contábeis e orçamentárias; divergências de interpretações e procedimentos; falta de padronização; entre outros.

Entre os resultados já alcançados observam-se classificações adequadas e corretas, maior padronização sobre interpretações, além da maior adequação às normas legais e técnicas contábeis e orçamentárias, tendo-se relatórios fiscais, contábeis e orçamentários mais confiáveis.

#### **Descrição da situação anterior à prática:**

Durante um diagnóstico, observaram-se inúmeras inconsistências entre as classificações das despesas quanto à sua natureza nos sistemas de execução orçamentária e financeira do Estado de Goiás.

Este diagnóstico gerou uma grande preocupação na equipe pelo fato desta classificação ser um dos principais parâmetros para realização dos lançamentos contábeis, elaboração de relatórios fiscais e contábeis obrigatórios pela legislação, consolidação de informações da execução orçamentária e financeira para envio a órgãos de controle, além de servir como base para análise de informações gerenciais para tomada de decisão.

Vale dizer que há regras, orientações e normas legais e contábeis padronizadas para se adotar a classificação mais adequada para uma despesa sob este aspecto de sua natureza.

Ocorre que, de fato, as classificações encontradas nos sistemas de informação não obedeciam tais orientações e regras. Em determinadas situações, a mesma despesa, em um mesmo contexto, era classificada diferentemente em momentos distintos.

Algumas causas deste principal problema foram identificadas: havia um manual básico de orientações que estava desatualizado desde 2011; as pessoas envolvidas não compreendiam o contexto da classificação e a realizava sem conhecimento e orientações adequadas; a lista de classificações disponíveis na base de dados dos sistemas estava desatualizada e inadequada diante das normas legais e contábeis; não havia uma unidade que estivesse monitorando e orientando o processo de classificação.

#### **Descrição Detalhada da prática:**

O trabalho foi realizado sob a coordenação da Gerência de Controle da Despesa, uma das gerências da Superintendência de Orçamento e Despesa, unidades administrativas da Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento e Finanças.

Conseqüentemente à conclusão do 4º processo seletivo de gerentes por capacitação e mérito, conhecido como “meritocracia”, houve a integração do novo titular na Gerência de Controle da Despesa.

Após uma fase de integração, o gerente, juntamente com sua equipe, promoveu um estudo sistemático e analítico sobre as despesas do Estado de Goiás.

A principal fonte de informações para este estudo foi a base de dados formada em razão das operações e procedimentos da execução orçamentária e financeira, especialmente emissão de notas de empenho, lançamentos de documentos fiscais e emissão de ordens de pagamento.

Em síntese, para cada despesa que se pretende realizar é obrigatória a identificação da sua classificação mais adequada quanto a aspectos, tais como dotação orçamentária e a natureza da despesa, conforme a análise do contexto e finalidade da despesa pretendida.

Tais classificações, entre outras informações, devem ser informadas em várias fases da execução orçamentária, especialmente para emissão da respectiva nota de empenho.

A cada instante, inúmeras notas de empenho para realização de despesas são emitidas em todas as unidades administrativas que compõem a Administração Pública Estadual, tais como órgãos, autarquias e fundações.

São muitos os profissionais envolvidos na execução orçamentária e financeira nas unidades, inclusive, em seus postos avançados e descentralizados.

A classificação da natureza da despesa a tipifica sob características, finalidades e contextos tais como: custeio, investimento, material de consumo, material permanente, serviços, obras, entre outros.

Trata-se de um dos principais parâmetros no contexto das informações financeiras, fiscais e contábeis na Administração Pública de todo o Estado, a questão era: como aprimorar a classificação das despesas pelas pessoas envolvidas e garantir informações mais confiáveis?

No início de 2013, a Gerência de Controle da Despesa começou a investigar as causas para as divergências e inconsistências das informações.

Inicialmente, foram realizados contatos com diversas unidades administrativas para um levantamento sobre as orientações que recebiam sobre o assunto em tela.

A equipe da Gerência de Controle da Despesa, então, visualizou uma grande oportunidade para aprimoramento das práticas da execução orçamentária e financeira do Estado de Goiás, e garantir informações mais confiáveis nos sistemas de informação sobre finanças.

A primeira atividade realizada foi a identificação preliminar das classificações disponíveis nos sistemas de informação que estavam inadequadas diante de normas legais e técnicas.

Para tanto, foi realizado um estudo profundo e sistemático do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (2014) vigente, editado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). A aplicação das orientações deste manual é obrigatória para União, Estados e Municípios.

Para se ter uma ideia, este manual nem sequer era conhecido pelas pessoas envolvidas na execução orçamentária e financeira.

Desta atividade, que até se tornou permanente na Gerência, até esta data, a lista de classificações utilizada nos sistemas informatizados já sofreu os seguintes ajustes: 287 inclusões; 122 alterações / ajustes; e 267 classificações excluídas.

Em seguida, já em meados de 2013, a Gerência tomou a iniciativa de convidar para participar de um grupo de trabalho para discussões sobre o assunto, os titulares e suas equipes das seguintes unidades:

- Superintendência Central de Controle Interno – CGE;
- Gerência de Contas Públicas – Tesouro Estadual – SEFAZ;
- Superintendência de Contabilidade – SEFAZ;
- Gerência de Elaboração e Programação Orçamentária – SOR – SEGPLAN;
- Gerência de Formulação e Revisão de Contratos de Gestão – SGR – SEGPLAN.

Foram realizados vários encontros em foram discutidos os fatores críticos, desafios, objetivos e problemas compartilhados pela Gerência de Controle da Despesa.

Entre as discussões e deliberações do grupo foi o estabelecimento das seguintes ações a serem planejadas e executadas pela Gerência:

- a Gerência de Controle da Despesa assumiria a coordenação da atividade de orientação, padronização e respostas as dúvidas das pessoas envolvidas no processo;
- validação das propostas de mudanças das classificações apresentadas pela Gerência de Controle da Despesa;
- adoção de treinamento sistemático e permanente para as pessoas envolvidas;
- visita à equipe da STN para troca de experiências;
- adoção de um Guia para a Apropriação da Despesa, proposto pela Gerência de Controle da Despesa;
- entre outros.

Em outubro de 2013, a equipe da Gerência de Controle da Despesa fez um convite para todos os titulares de Gerências e similares da área de finanças, inclusive de outros poderes, para participar de um encontro de apresentação do projeto de mudança.

O interesse pelo assunto foi muito grande e houve um comparecimento “em massa” de todas as unidades, tendo sido observado um público de mais de 100 pessoas neste encontro.

A aceitação do trabalho foi muito boa por todos e uma minuta com as mudanças foi repassada neste encontro para que todas as unidades pudessem fazer sugestões e críticas para as mudanças, pois ficou acertado que as mudanças ocorreriam a partir de 2014.

Em um segundo momento, foram agendadas 4 oficinas, com grupos diferentes e menores deste público para que fossem colhidas as sugestões.

No final de 2013, a equipe da Gerência de Controle da Despesa realizou a consolidação das sugestões para concluir a elaboração do Guia para a Apropriação da Despesa no Estado de Goiás, que passou a ter vigência a partir do exercício de 2014, sendo disponibilizado no seguinte endereço:

<http://www.segplan.go.gov.br/post/ver/170652/guia-para-a-propriacao-da-despesa-no-estado-de-goias>

Já em 2014, a Gerência de Controle da Despesa, em conjunto com as equipes das gerências da Escola de Governo, formataram e iniciaram a promoção de um curso específico sobre esse tema.

O próprio gerente se habilitou a ser o instrutor do curso e, por isso, precisou ser aprovado em processo de seleção específico para garantir esta habilitação.

Foram já formadas até esta data, 1 turma exclusiva com inspetores e auditores da Controladoria Geral do Estado (CGE) e mais 3 turmas com participantes de vários órgãos e entidades do Poder Executivo, que atuam direta ou indiretamente na execução orçamentária e financeira. Um total de cerca de 100 pessoas de todos os órgãos e entidades do Poder Executivo foram capacitadas ainda no 1º semestre de 2014. Conforme as turmas são concluídas os participantes reconhecem a importância do curso e indicam o curso aos colegas de trabalho, e o interesse tem aumentado.

O interesse pelo curso tem sido muito grande, a ponto de todas as turmas estarem completas e ainda existir listas de espera.

Vale destacar dois itens das avaliações do curso pelos participantes:

- quanto à contribuição do curso para aquisição de novos conhecimentos e melhoria do desempenho no trabalho: 34,85% avaliaram como "bom" e 65,15% como "ótimo".

- quanto ao domínio conceitual e prático do tema abordado: 15,72% avaliaram como "bom" e 84,28% como bom.

Estes dados são os coletados em 2 (duas) turmas formadas em 22/04 a 25/04 e outra 19/05 a 22/05, após a conclusão do curso, quando os participantes responderam um questionário de pesquisa sobre sua avaliação sobre o curso.

Para destacar o sucesso do trabalho, a Gerência está sendo procurada, inclusive, por outros órgãos e entidades de outros poderes para parcerias em treinamentos e orientações, tais como Tribunal de Justiça, Assembleia Legislativa, Ministério Público e Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios.

Uma turma formada por profissionais dos outros poderes foi formada e o curso foi realizado em parceria com a Escola do Legislativo.

Vale destacar que muitos paradigmas existiam quanto à interpretação de diversas situações fáticas sobre realização de despesas que influenciavam as pessoas quando da classificação das despesas.

Como já informado, verificou-se que muitas pessoas não compreendiam os critérios e orientações da classificação, mas simplesmente apropriavam as despesas em classificações que algum dia alguém lhes tinha indicado. Como consequência, as pessoas assumiam tais classificações como corretas sem compreendê-las e daí repassavam as mesmas indicações e assim por diante. Por fim, muitos paradigmas foram estabelecidos e, com esse trabalho, sendo desconstruídos.

Para maior clareza sobre o impacto do trabalho, vale destacar algumas situações de classificações que passaram a ser adequadas a partir de 2014.

Apenas para se ter uma ideia, uma despesa quando é classificada como investimento, por exemplo, esta impacta diretamente no patrimônio da unidade administrativa, com alteração imediata nas informações contábeis sobre seus ativos consignadas em seus balanços patrimoniais.

Um exemplo da correção se observa na classificação que se fazia com a aquisição de softwares pelo Estado de Goiás anteriormente.

Essa despesa era tratada simplesmente como uma despesa de “custeio”, como se não agregasse ou alterasse o patrimônio da unidade. Até então, ninguém havia questionado essa classificação, que, talvez, se eternizaria como mais um paradigma estabelecido, simplesmente porque sempre foi classificado assim.

Com esse trabalho, a aquisição de software passou a ser classificada como investimento, que é a classificação correta, pois um software é tratado pela contabilidade como um ativo intangível e agrega ao patrimônio da entidade, inclusive nas demonstrações contábeis.

Veja-se que por vários anos o Estado deixou de apropriar as aquisições de softwares como patrimônio gerado em razão de seus desembolsos financeiros. Um tipo de despesa com alto valor estava sendo desconsiderada como aquisição de patrimônio, ao contrário, como simples despesa de “manutenção”.

Outro exemplo, uma despesa do tipo “auxílio-alimentação” era classificada anteriormente como sendo uma despesa de pessoal, no entanto, o correto é classificá-la como despesa corrente (custeio), pois despesa de pessoal abrange apenas parcelas remuneratórias e encargos sociais delas decorrentes.

A cada oportunidade a Gerência de Controle da Despesa informa seus contatos para oferecer um canal de consultas e orientações diversas, inclusive sobre dúvidas. Atualmente, a Gerência atende a cerca de 8 telefonemas e responde 6 e-mails por dia, em média.

Atualmente a Gerência de Controle da Despesa está avaliando cada rubrica, uma por uma, que compõe os contracheques dos servidores para fazer essa integração, de forma que a despesa já seja classificada e padronizada automaticamente em todo o Poder Executivo do Estado de Goiás.

Por fim, vale reforçar os fatores críticos de sucesso para o projeto:

- integração com a CGE, que por meio de suas inspetorias avalia as classificações quando analisam processos de empenhos;
- integração com a Gerência de Contas Públicas do Tesouro Estadual, que é responsável por elaborar os relatórios fiscais obrigatórios;
- integração com a Superintendência de Contabilidade, da SEFAZ, responsável por consolidar os balanços e demonstrativos contábeis do Estado de Goiás;
- apoio total e irrestrito dos chefes imediatos da Gerência.

Além do curso de capacitação que já está sendo o principal fator para a reformulação das classificações, o monitoramento intensivo da Gerência foi essencial. Além disso, a Gerência configura o sistema de informações com “travas” para evitar que as pessoas utilizem naturezas inadequadas e, assim que são demandados, orientam sobre as classificações corretas.

Os principais obstáculos esperados eram: os paradigmas estabelecidos e uma eventual resistência que poderia surgir naturalmente diante de uma proposta de mudança. No entanto, a forma como o trabalho foi conduzido, com a colaboração e a abertura de canais para participação do público-alvo, além de parceiros, propiciou que tais obstáculos fossem superados sem maiores dificuldades. Ao se sentirem participantes do processo, o público se envolveu e vem colaborando com as mudanças, com muito interesse em aprimorar seus procedimentos, como já se verificou nos dados anteriormente.

### **Resultados Alcançados:**

Observa-se claramente a cada atendimento e ao final de cada turma formada, o reconhecimento sobre o trabalho, além de um sentimento de maior segurança de cada participante abrangido para atuar na área de finanças para classificar as despesas.

Conforme muitos relatos, várias pessoas reconhecem que não compreendiam as orientações e não percebiam os paradigmas que internalizaram. Ao contrário, passam a estar atentos às orientações e agora se sentem mais seguras para analisar as situações práticas.

É notório o aprimoramento alcançado na execução orçamentária e financeira, no entanto ainda há oportunidades para mais aprimoramentos já identificados. A Gerência de Controle da Despesa já está compondo a equipe de coordenação do projeto de integração entre as classificações das despesas de pessoal no sistema Rh-Net e Siofi-Net.

**Demais informações (fotos, arquivos, gráficos etc.)**



Apresentação da prática pelo autor Derciley Cunha de Almeida