

COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS

Audiência pública – 23/09/2015

Finalidade : instruir o PLS 229, de 2009, que *“Estabelece normas gerais sobre plano, orçamento, controle e contabilidade pública, voltadas para a responsabilidade no processo orçamentário e na gestão financeira e patrimonial, altera dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a fim de fortalecer a gestão fiscal responsável e dá outras providências”*.

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt

Consultoria de Orçamentos,
Fiscalização e Controle



- Papel da CONORF
- Contexto geral do projeto
- Direcionamentos estratégicos
- Tópicos específicos a destacar no mérito do tema



Papel da CONORF

Órgão institucional do Senado Federal, de assessoramento superior, ao qual compete a prestação de consultoria e assessoramento técnico aos Senadores e órgãos colegiados na área de planos, orçamentos públicos, fiscalização e controle. (Resolução nº 55/98)

À disposição dos Srs. Senadores para:

- ✓ Elaboração de minutas integrais de proposições e relatórios (visão de conjunto)
- ✓ Elaboração de propostas de modificações parciais ou específicas
- ✓ Estudos sobre pontos específicos (avaliação de impacto, discussão sobre aspectos jurídicos, etc.)



Contexto geral do projeto

A ausência de uma norma geral atualizada de finanças públicas, cuja necessidade é expressamente reconhecida pela Constituição (arts. 163, incs. I e V, 165, § 9º, e 169), enseja uma profunda insegurança jurídica no campo da administração financeira e orçamentária, com reflexos econômicos na eficiência da gestão.

As normas gerais e específicas hoje estão dispersas por um cipoal de normas legais e infralegais (Lei 4320/64, Decr. 93872/86, LRF, LDO's, Portarias STN 163/01, 42/99 e outras, Decretos estaduais, Leis Complementares estaduais)



Contexto geral do projeto

Desde a CF/88, pelo menos 14 projetos foram formalmente protocolados com a finalidade de suprir esta lacuna.



A omissão legislativa não decorre de inação ou desinteresse do Congresso.

Thomé, Valéria Simenov. Instrumentos de planejamento e a nova lei de finanças públicas. Brasília, 2012: Senado Federal.

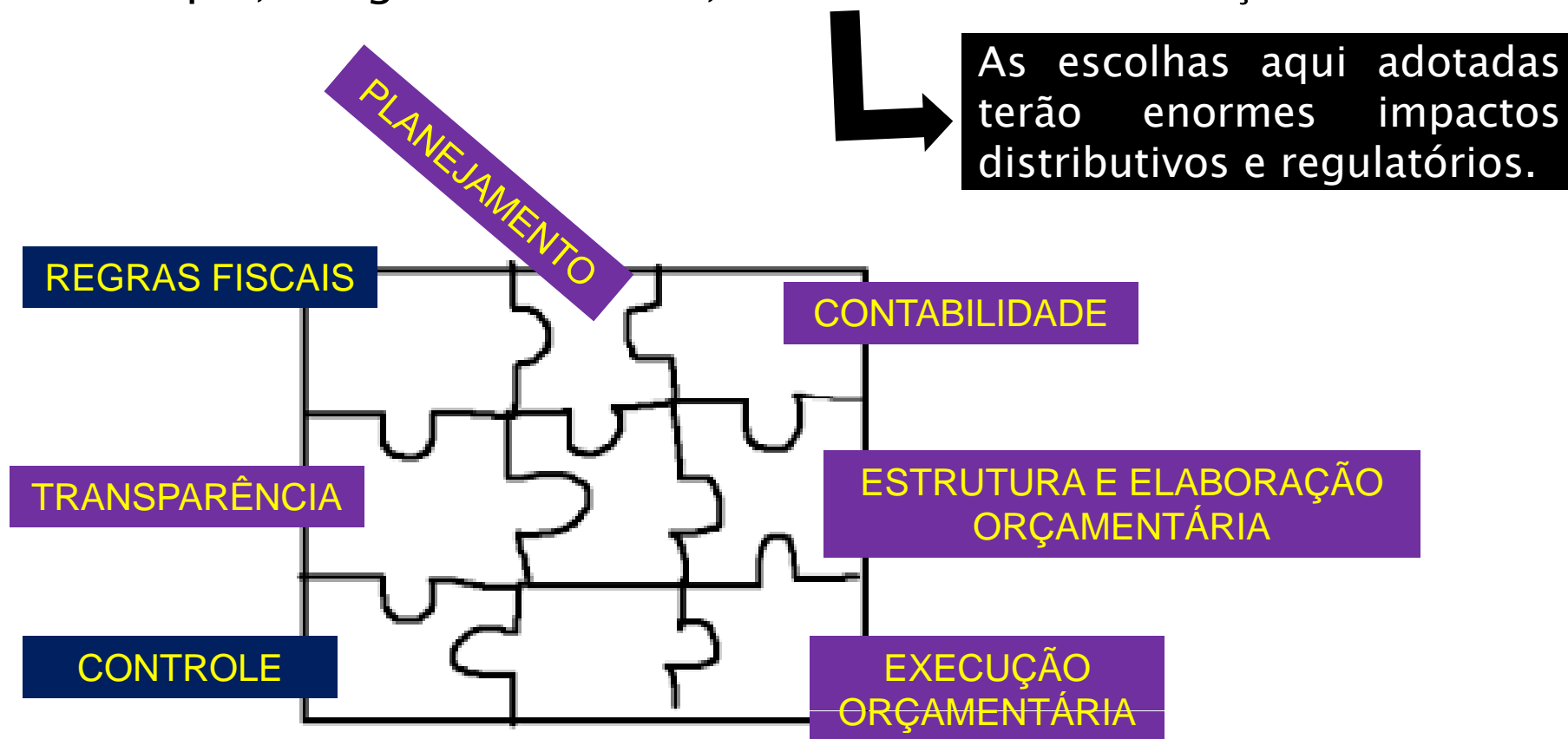
Projeto	Autor	Casa Legislativa	Tramitação
PLP nº 222, de 1990	Deputado José Serra	Câmara dos Deputados	Arquivado
PLP nº 166, de 1993	Deputado Benedito de Figueiredo	Câmara dos Deputados	Arquivado
PLP nº 135, de 1996	CMO	Câmara dos Deputados	Em tramitação
PLP nº 166, de 1997	Deputado Mendonça Filho	Câmara dos Deputados	Em tramitação Apensado ao PLP 135, de 1996
PLP nº 32, de 1999	Deputado Arnaldo Madeira	Câmara dos Deputados	Em tramitação Apensado ao PLP 135, de 1996
PLP nº 88, de 1999	Deputado Virgílio Guimarães	Câmara dos Deputados	Em tramitação Apensado ao PLP 135, de 1996
PLP nº 144, de 2000	Deputado Augusto Franco	Câmara dos Deputados	Em tramitação Apensado ao PLP 135, de 1996
PLP nº 102, de 2003	Deputado Eduardo Paes	Câmara dos Deputados	Em tramitação Apensado ao PLP 135, de 1996
PLP nº 99, de 2011	Deputado Paulo Rubem Santiago	Câmara dos Deputados	Em tramitação Apensado ao PLP 135, de 1996
PLS nº 273, de 1995 - Complementar	Senador Lúcio Alcântara	Senado Federal	Arquivado
PLS nº 106, de 1999 - Complementar	Senador Lúcio Alcântara	Senado Federal	Arquivado
PLS nº 175, de 2009 - Complementar	Senador Raimundo Colombo	Senado Federal	Em tramitação Tramitação conjunta: PLSs nºs 175, 229, 248 e 450 de 2009).
PLS nº 229, de 2009 - Complementar	Senador Tasso Jereissati	Senado Federal	Em tramitação Tramitação conjunta: PLSs nºs 175, 229, 248 e 450 de 2009).
PLS nº 248, de 2009 - Complementar	Senador Renato Casagrande	Senado Federal	Em tramitação Tramitação conjunta: PLSs nºs 175, 229, 248 e 450 de 2009).



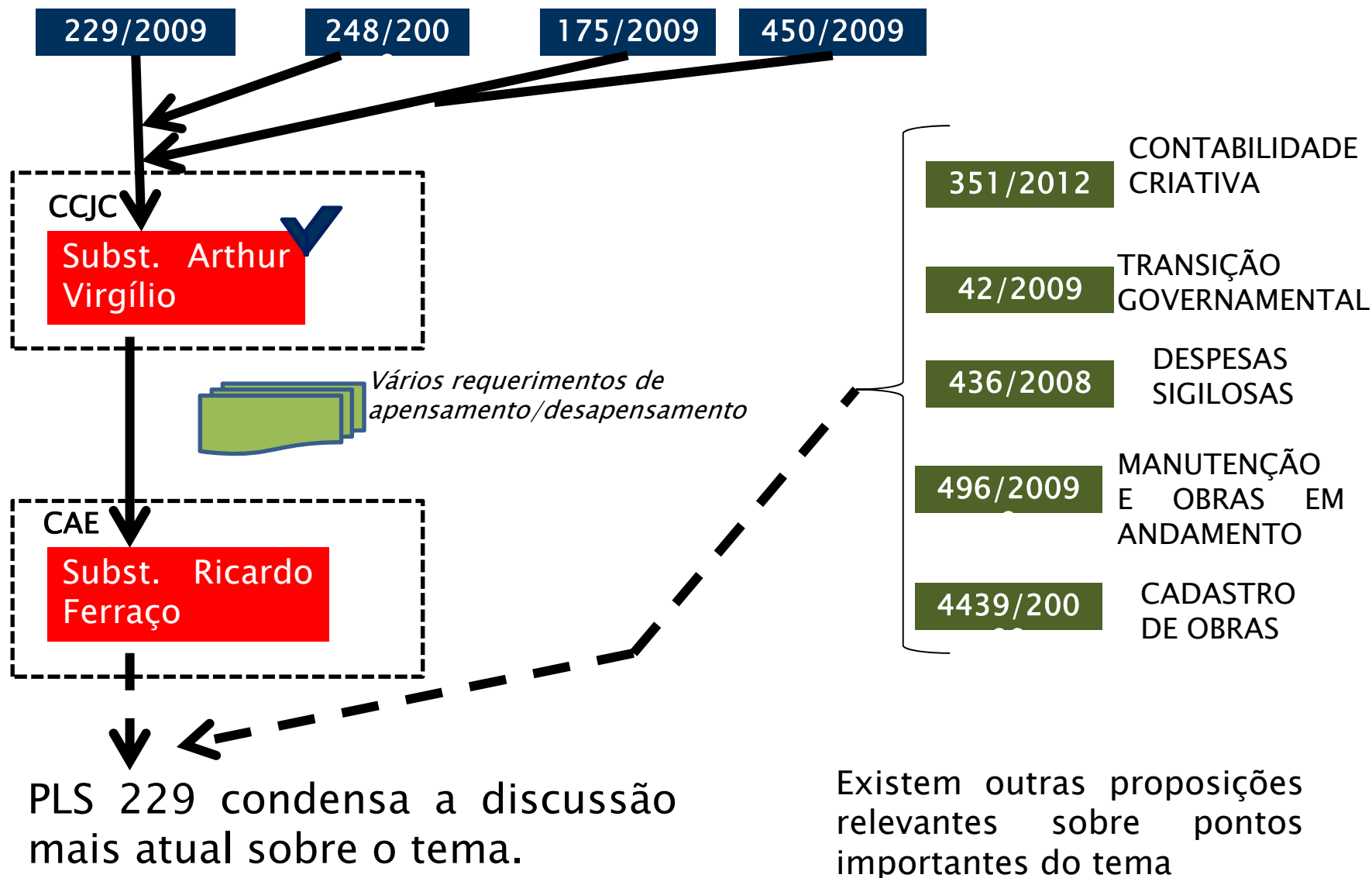
Contexto geral do projeto

A omissão legislativa não decorre de inação ou desinteresse do Congresso.

Cada uma das áreas que uma lei dessas tem que abranger de forma integrada tem a sua própria *policy network* com atores de veto que, em grande medida, têm interesse na situação atual.



Contexto geral do projeto



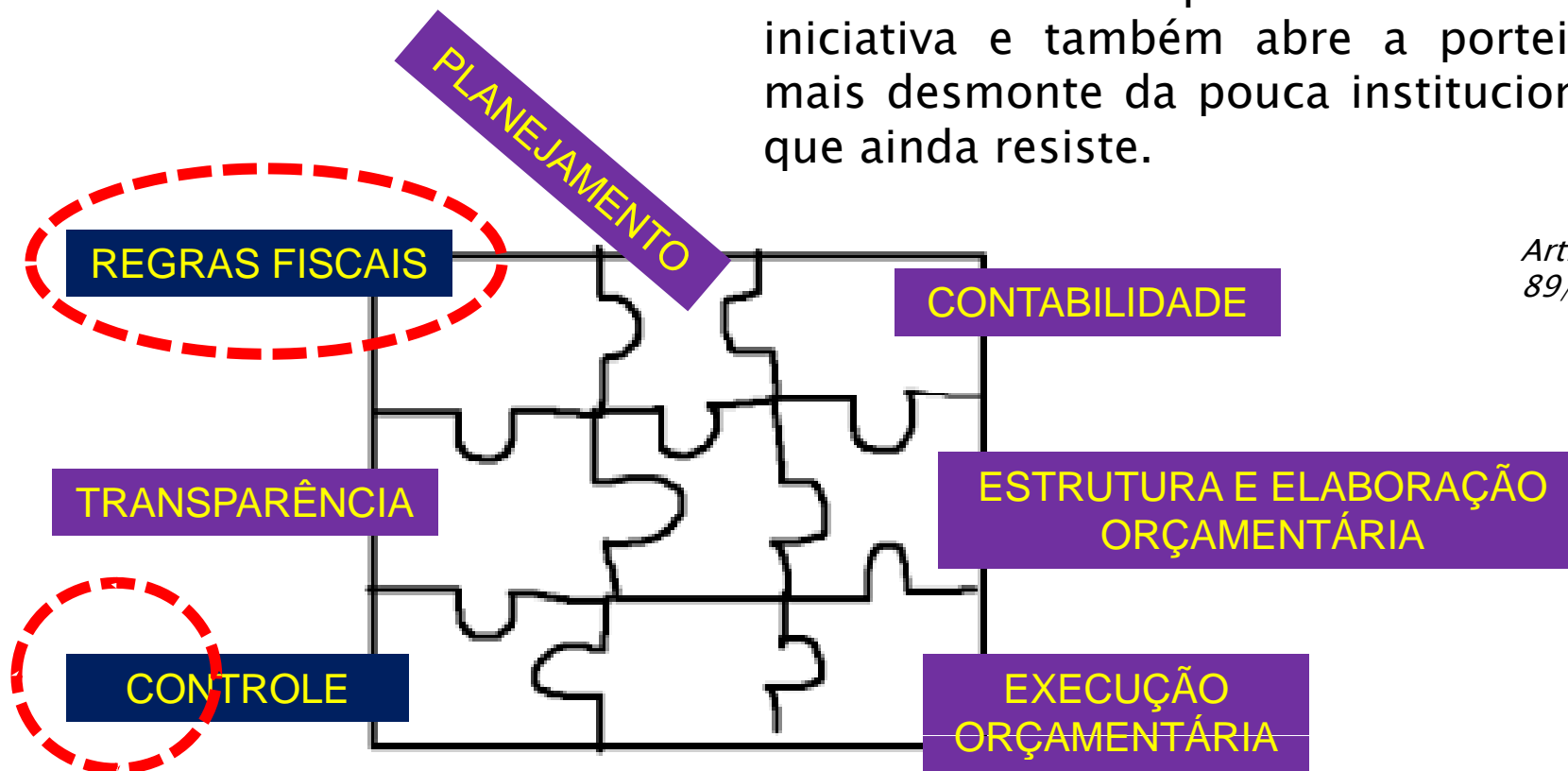
Direcionamentos estratégicos



Regras Fiscais: assunto já abordado na LRF; qualquer tentativa de rediscutir as regras abre a porteira para uma fragilização ainda maior em função das pressões políticas da conjuntura atual

O QUE NÃO FAZER

Controle: Tratar do subtema “Controle externo” suscita problemas de vício de iniciativa e também abre a porteira para mais desmonte da pouca institucionalidade que ainda resiste.



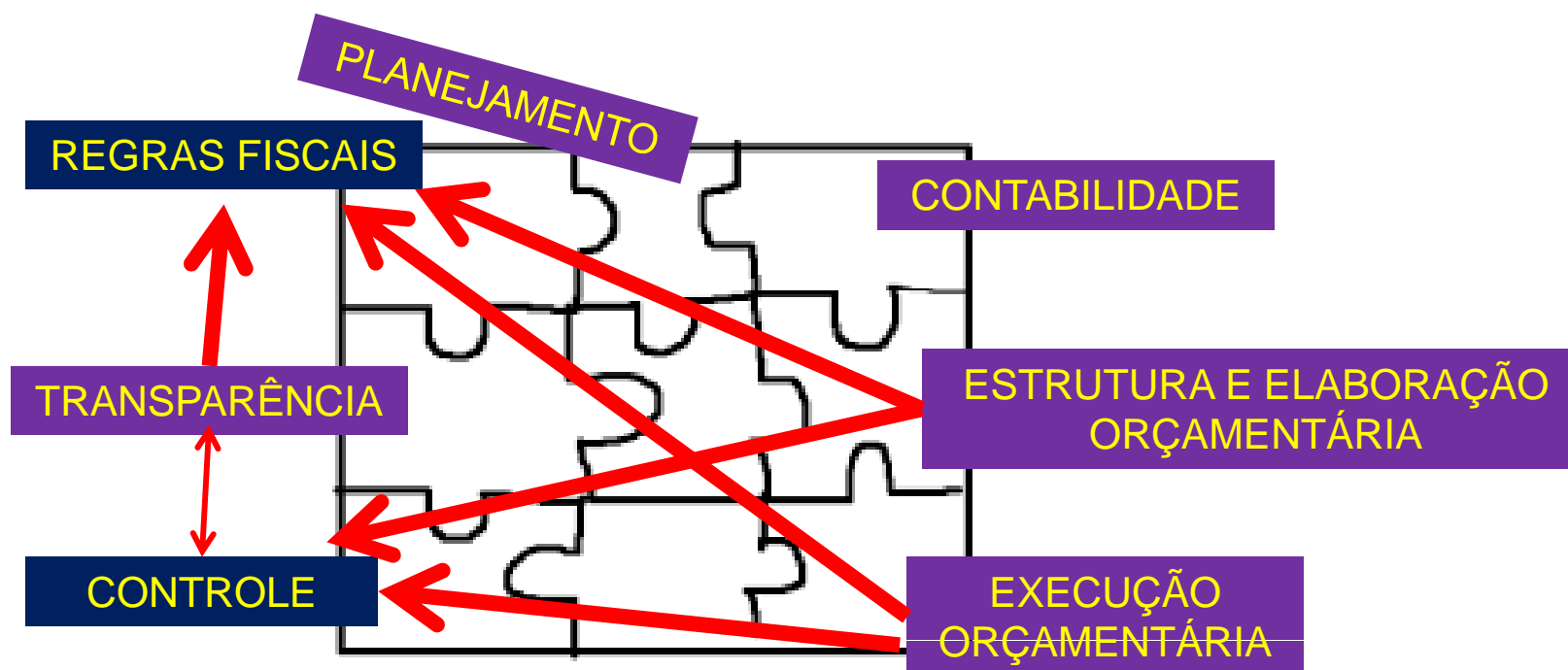
Art. 82/83 e
89/90 subst.



Direcionamentos estratégicos

É UMA LEI PROCEDIMENTAL

Trata-se de um código administrativo que vai impactar os mais diversos entes públicos. Os resultados fiscais e de gestão são diretamente dependentes da qualidade e rigor dos processos. Não adianta “desengessar” procedimentos na lei e querer que os resultados sejam idôneos e eficientes por geração espontânea.



Direcionamentos estratégicos

É UMA LEI PROCEDIMENTAL

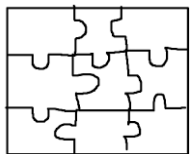
Trata-se de um código administrativo que vai impactar os mais diversos entes públicos. Os resultados fiscais e de gestão são diretamente dependentes da qualidade e rigor dos processos. Não adianta “desengessar” procedimentos na lei e querer que os resultados sejam idôneos e eficientes por geração espontânea.






Caso contrário, só se vai perceber o abismo quando já se está nele



Tópicos específicos



Conjunto da lei:

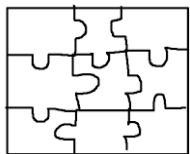
- Integração com a LRF (integra-se com ela, não a transforma) 
- Estrutura mínima para garantia de processo, comparabilidade, consolidação, liberando os entes para desenvolverem suas próprias soluções
 - No que couber, delegação para o regulamento de órgão central da União, com expressa ressalva ao CGF 
- Proibição de regulamentação e tratamento por MPV (evitar a repetição da instabilidade jurídica atual)
- Anualidade estrita (é razoável a discussão de plurianualidade parcial limitada a pequena fração da despesa) 



➤ **Caráter impositivo global do orçamento (com os mecanismos de controle fiscal da própria lei, apenas)**

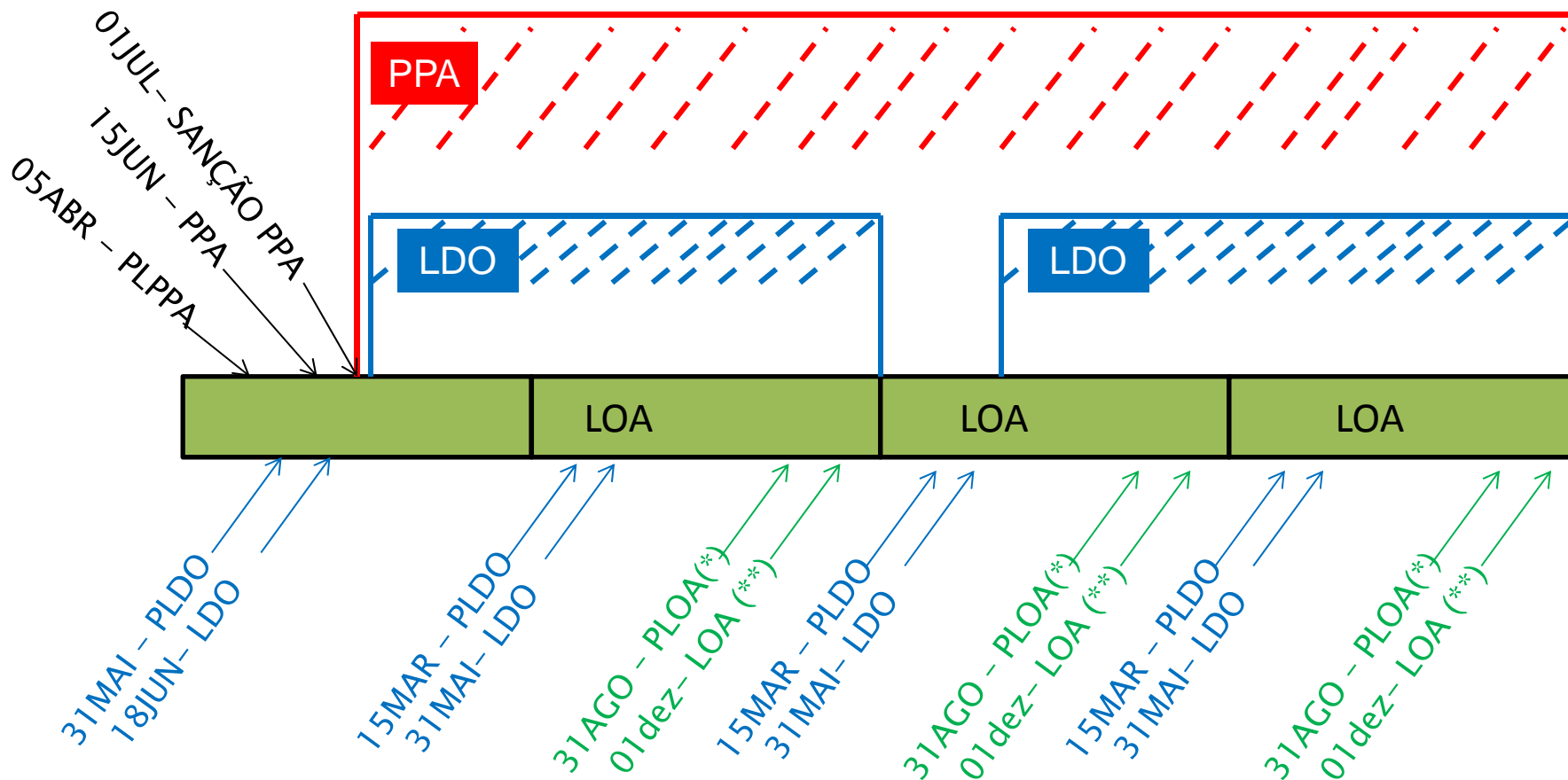


Tópicos específicos



Encaixe temporal:

Há sempre *trade-offs...*

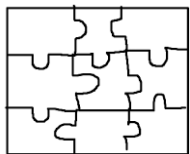


(*) 15SET nos municípios

(**) Prazo de sanção dentro do exercício anterior



Tópicos específicos



PLANEJAMENTO

✓ ➤ Estrutura conceitual simplificada do orçamento-programa (programas/indicadores/metras)

➤ PPA contendo um Anexo de Consistência do Cenário Fiscal de Médio Prazo (a ferramenta *Medium Term Expenditure Framework*)



Uma projeção dos recursos fiscais disponíveis e do custo agregado dos principais programas (3-4 anos)

Vedação a emendas que aumentem os custos sem compensação na despesa (subst.)

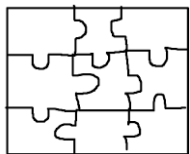


➤ Exigibilidade do planejamento – vedação à modificação arbitrária pelo orçamento ou por outros planos ou leis que fixem obrigações de gasto; vinculação ao plano de governo



Inserção dos instrumentos orçamentários na estrutura de gestão fiscal de médio prazo (previsibilidade)



Tópicos específicos



ESTRUTURA E ELABORAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- Abrangência ampliada (OFSS), incluindo:
 - Fundos de incentivos (como dedução da receita) 
 - Estatais (exceto integrantes do OI)
 - Transferências para FCO, FNE, FNO
 - Sistema S (receitas arrecadadas e transferidas pela RFB) 
 - Despesas por “colocação direta de títulos”

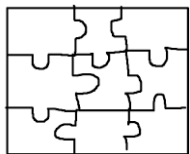
- Orçamento de Investimento inteiramente distinto:
 - Empresas com real independência econômica, exclusivamente
 - Mapa de fluxos financeiros e econômicos com a empresa: participação acionária, empréstimos, contratos fora do mercado, transferências para fundos, subvenções, dividendos e remunerações societárias





O conceito de “estatal dependente” é por demais permissivo (ex: arrecadação de 80 % em receitas próprias de mercado)



Tópicos específicos



ESTRUTURA E ELABORAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

➤ Toda operação de crédito e emissão de dívida entra como receita, inclusive “colocação direta de títulos”  

- Exceto ARO, emissão de moeda, gestão de carteira do tesouro e operações com o BACEN, e as atuais receitas extraorçamentárias (cauções, depósitos, restituições, etc.)

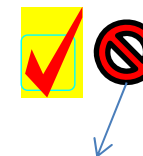
➤ Resultado do Banco Central (art. 40)



- É importante a obrigação de executá-lo em 10 dias
- Permanece a inconsistência da apuração contábil do resultado e sua transferência recíproca em fluxo de caixa

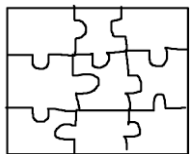
➤ Execução provisória definida na lei geral:

- obrigatórias, desastres, alimentares e 1/12 do custeio
- outras despesas previstas na LDO, por duodécimos



Art. 32 §2º ainda está impreciso



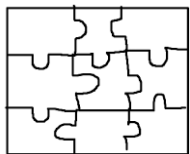


ESTRUTURA E ELABORAÇÃO ORÇAMENTÁRIA




- Restrição às reestimativas (no substitutivo)
 - Fixar na LDO é razoável, desde que seja parametrizada (os valores dos indicadores vão ficando mais precisos ao longo do ano)
 - Uso de receita corrigida por erros e omissões somente por crédito adicional também é razoável (retira muitos incentivos para reestimar sem fundamento)
 - O efeito é apenas parcial e contingente, pois o viés de gasto excessivo não vem só do Legislativo, e as modificações por reestimativa são feitas na margem . Mas a amarração é um avanço.
 - Regra fiscal “disfarçada” (art. 23 subst. – receita de DPMF somente para rolagem, aumento de capital e “lei específica”) – a intenção é boa, mas é apenas mais uma camada de formalidade
- Competência CMO e Comissões permanentes (art. 31 subst.)
 - Parece que está avançando além de qualquer limite de reserva de iniciativa



Tópicos específicos



ESTRUTURA E ELABORAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

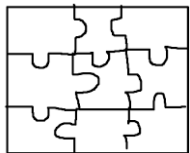
- Classificadores orçamentários apenas na medida necessária para comparabilidade e comparação
 - Identificação da origem da dotação (PLOA ou emenda)
 - “Categoria de programação” bem flexível 
- Estrutura de fundos financeiros deve restringir suas finalidades (*funding* de operações financeiras ou operações típicas de fundo soberano) 
- Cuidados básicos da gestão de obras
 - Mecanismos para cumprir o art. 45 da LRF (reserva de recursos para manutenção e obras em andamento) 
 - Cadastro único de obras do ente, vinculante



“BANCO DE PROJETOS”,
“SNIP”



Tópicos específicos

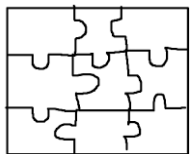


ESTRUTURA E ELABORAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- Proposta dos Poderes: critérios para modificação ou não pelo Executivo, e regra geral no silêncio da LDO
- Modificações do orçamento
 - ⊘ Limite incondicional de 25 % para autorização automática de créditos suplementares na LOA (há abusos nos Estados e municípios)
 - Exigência de demonstração individualizada da imprevisibilidade da despesa no crédito extraordinário
 - Condições mais restritivas quando da rejeição legislativa de crédito extraordinário
 - ⊘ Reserva de contingência restrita a eventos fiscais imprevistos e absorção financeira dos Restos a Pagar



Tópicos específicos



EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

➤ Proposta dos Poderes: critérios para modificação ou não pelo Executivo, e regra geral no silêncio da LDO

➤ **Vedação ao uso da programação financeira como mecanismo de *impoundment* ou contenção unilateral da despesa**

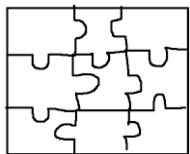
- “Contingenciamento” exclusivamente pelo mecanismo do art. 9º da LRF (permitido à LDO estabelecer-lhe periodicidade menor que a bimestral)
- Obrigatória recomposição das dotações no caso de recomposição da receita
- Exigência de publicação da metodologia e bases de cálculo das estimativas de receitas e despesas obrigatórias que ensejam limitação de movimentação e empenho





**MAIS PREVISIBILIDADE E MENOS INCENTIVOS
PERVERSOS NA GESTÃO FISCAL**



Tópicos específicos

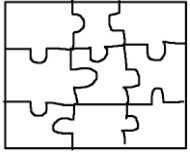


EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

-  Segregação do atual “empenho” entre o ato orçamentário e o compromisso de despesa (exigibilidade externa ao mero ato contábil de empenho) → **Aproxima mais ao regime de competência**
- Enfrentamento dos Restos a Pagar
 - Eliminação dos “Restos a Fazer”: somente se inscreve em Restos a Pagar aquilo que o credor adquiriu o direito a receber, sem qualquer exceção
 - Reserva de contingência deve acrescentar o valor de todos os Restos a Pagar inscritos no exercício anterior
 - A proposta do PLS de amarrar a inscrição à disponibilidade de caixa por fonte é positiva (complementa as medidas) 



Tópicos específicos



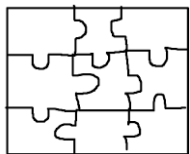
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- Regime de adiantamento
 - Vedação quando se tratar de contrato ou similar
 - Unificação e detalhamento dos tratamentos para todos os casos (suprimento/cartões sob limite, despesas sigilosas, convênios)


- Maior rigor nas exigências incondicionais para transferências a entidades privadas (experiência, fiscalização)



Tópicos específicos




CONTABILIDADE

➤ Ampla delegação ao conteúdo das normas técnicas de contabilidade (tecnologia em andamento muito acelerado) 

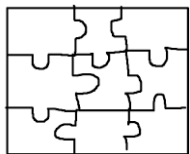
➤ Regras de evidenciação de resultados fiscais, inclusive na especificação das metas de resultado primário e nominal:

- Listar ativos e passivos, receitas e despesas, de natureza financeira em função da liquidez, medida em termos do prazo de maturidade da DPMF
- Listar obrigações em aberto de qualquer natureza


➤ Registro das receitas compartilhadas como deduções (FPE/FPM) 





Tópicos específicos



CONTROLE

- Especificação de princípios formais de controle interno (controle como um processo administrativo) 

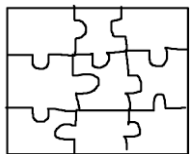
- Sistema de controle interno
 - Explicitação da obrigatoriedade e responsabilidades 
 - Prerrogativas de acesso e independência
 - Autorização explícita para o compartilhamento de informações e a cooperação entre controles internos e externo 

- Regulação das responsabilidades e procedimentos na transição governamental (uma grande carência nos municípios)

- Especificação do conteúdo mínimo do parecer prévio sobre as contas de governo (*não é organização e funcionamento dos TC's – Legislativo como cliente do parecer*)



Tópicos específicos



TRANSPARÊNCIA

➤ Explicitação de um rol extenso de informações cuja publicação na Internet é obrigatória

➤ Empréstimos com recursos oficiais: obrigação de cláusula de anuência do tomador com a divulgação dos dados do empréstimo

- Garante a transparência sem alterar a LC 105/2001
- Exclui apenas os empréstimos com *funding* de captação estritamente privada

➤ Incentivos fiscais de qualquer natureza: obrigação de cláusula de anuência do beneficiário com a divulgação dos dados do benefício



COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS
Audiência pública – 23/09/2015

**AGRADECEMOS A OPORTUNIDADE E A
ATENÇÃO**

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt

Consultoria de Orçamentos,
Fiscalização e Controle

