

A nova Lei Complementar de Finanças Públicas (PLP 295/16)

Helio M. Tollini

Consultor de Orçamento da Câmara dos Deputados

Conteúdo



- Disposições Preliminares.
- Planejamento (PPA).
- Processo Orçamentário (LDO e LOA).
- Execução da Despesa (emendas obrigatórias).
- Classificadores Orçamentários.
- Fundos.
- Contabilidade.
- Controle, Custos e Avaliação.
- Disposições Finais e Transitórias.

Diagnóstico: marco legal ineficaz



- PPA inadequado como instrumento indutor da alocação dos recursos públicos no médio prazo.
- LOA irrealista (despesas além do espaço fiscal).
- Má priorização e baixa qualidade dos investimentos públicos.
- Acúmulo de restos a pagar (ou a executar).
- Legislação “permanente” em leis anuais.
- Falta de convergência aos padrões internacionais.

Premissas



- Lei Complementar: dificuldade de tramitar no Congresso PEC sobre finanças públicas.
- Evitar duplicidade: regras fiscais e de transparência na LRF (poucas alterações); regras processuais e procedimentais na LCFP.
- Visão de médio prazo, programada anualmente, com aferição da sustentabilidade fiscal do ente (longo prazo).
- Realismo orçamentário: desestimular superestimação das receitas; destinar recursos disponíveis para as prioridades eleitas pela sociedade; respeitar o espaço fiscal.
- Visão sistêmica: orientação central para investimentos, contabilidade, controle, custos e avaliação.
- Referência: melhores práticas e padrões internacionais.

Tramitação



- Junho/09: além de outros dois projetos (Casagrande e Colombo), é apresentado no Senado o PLS 229/09 (Jereissati).
- Junho/16: substitutivo do Sen. Ferraço é aprovado pelo Senado e remetido à Câmara.
- Agosto/16 a Fevereiro/17: grupo de trabalho (CC, MF, MPDG e CGU) discute aprimoramentos ao texto aprovado no Senado.
- Novembro/16: a Câmara cria Comissão Especial para analisar o PLP 295/16.
- Próximos passos: designação dos membros da Comissão Especial; discussão técnica e política do texto do Senado e das sugestões do Executivo.

Plano Plurianual



- Altera os prazos de envio e apreciação do PPA para torná-los iguais aos da LDO (30/4 e 17/7). **Revisão: 31/8 e 15/11.**
- PPA baseado nas propostas registradas pelo candidato eleito perante a Justiça Eleitoral; permanece de caráter indicativo.
- Exige que o PPA da União tenha anexo de política fiscal, explicitando os objetivos de longo prazo (10 anos) da estratégia fiscal, bem como cenário fiscal prospectivo (4 anos).

Projetos de Investimentos



- Instituição de metodologias, normas e procedimentos, a serem seguidos por todos os entes, para o ciclo de vida de projetos de investimentos financiados com recursos públicos. **Revisão: excluir estados e municípios; retomar o banco de projetos (requisito para inclusão na LOA); exceções nas leis do PPA; acesso público ao sistema.**
- CF impede que a despesa seja autorizada pelo custo total dos projetos plurianuais: regra de execução nos exercícios subsequentes até a conclusão (exceto impedimento técnico). **Revisão: iniciada a execução física, executa até a conclusão de pelo menos uma etapa com funcionalidade plena; impedimento econômico e legal.**

Lei de Diretrizes Orçamentárias



- A LDO conterá a estimativa das receitas primárias que constarão do projeto de LOA e da LOA aprovada. **Revisão: receitas agregadas por itens.**
- Aprimora o anexo de metas fiscais:
 - estendido de dois para os quatro exercícios subsequentes;
 - explícita com maior detalhe as receitas e as despesas decorrentes das obrigações já contratadas para os exercícios subsequentes (*baseline*); e
 - identifica o espaço fiscal disponível para novos gastos em cada um dos exercícios.
- A proposta traz elementos básicos de um QDMP e nenhum dispositivo que impeça a sua implementação.

Lei Orçamentária Anual



- Exclui da LOA as receitas pertencentes ou repartidas constitucionalmente com outros entes.
- O montante de projetos plurianuais aprovados deve ser compatível com o espaço fiscal futuro reservado para novas despesas.
- Anexo discriminará o cronograma de desembolso de cada projeto plurianual e a Mensagem destacará aqueles a serem iniciados no exercício. **Revisão: discriminar apenas o custo total de cada projeto.**
- Eventual acréscimo nas receitas identificado pelo Legislativo será alocado na reserva de contingência (e realocado por crédito adicional).

Execução da Despesa e Fundos



- A STN pode facultar aos entes a utilização de outras fases de execução da despesa (pré-empenho; em liquidação).
Revisão: ato conjunto da SOF e STN.
- Restringe a inscrição em RAP em todos exercícios (disponibilidade por vinculação) e obriga cancelar (ressalva fato gerador já ocorrido) aqueles não pagos em três (correntes) ou seis meses (capital, menos operações de crédito e obras plurianuais). **Revisão: disponibilidade agregada e cancelamento após doze meses (exceto licitações internacionais).**
- Define fundo e institui avaliação periódica a cada 4 anos quanto à conveniência de manter recursos em fundo.
Revisão: disciplinar o processo de avaliação periódica e como proceder ao extinguir fundo público.

Classificadores Orçamentários



- Alguns constarão da lei orçamentária e outros apenas da base de dados relacional (despoluição da LOA, sem perda de informação).
- Na LOA: os qualitativos, como esfera, institucional, programático, funcional, econômico e por vinculação.
- Na base de dados relacional (auxiliares): os técnicos, como elemento de despesa e modalidade de aplicação.
Revisão: trazer o identificador de resultado primário.
- Na União, serão ainda auxiliares os identificadores de uso e de operações de crédito. Os demais entes têm liberdade para definir mais classificadores auxiliares.

Contabilidade Pública



- A contabilidade aplicada ao setor público deve ter por objeto o patrimônio (bens, direitos e obrigações) do ente.
- A STN editará normas específicas aplicáveis a todos os entes, a serem ratificadas pelo CGF e convergentes com as normas brasileiras e com os padrões internacionais.
Revisão: normas complementares serão propostas pela STN e aprovadas pelo CGF.
- Estabelece regras gerais sobre os registros, demonstrações (**e notas explicativas**), bem como sobre a consolidação nacional das informações contábeis.
- **Revisão: a atividade contábil deve ser organizada, em cada ente, sob a forma de sistema.**

Controle, Custos e Avaliação



- Estabelece as finalidades dos controles interno e externo, e dispõe sobre o direito ao controle social.
- Dispõe sobre a geração periódica de informações de custos, possibilitando a sua mensuração, controle e avaliação, bem como a comparabilidade e o acompanhamento de sua evolução.
- Executivo Federal deverá estabelecer mecanismos que orientem o monitoramento e a avaliação contínua de políticas públicas, baseados em critérios técnicos.
Revisão: forma sistematizada e integrada; inclusive propostas de criação, expansão ou reformulação de políticas públicas; divulgação.

Questões de Gestão Fiscal



- Explicitar na LRF o objetivo da política fiscal.
- Definir limite para a dívida da União e quais procedimentos adotar caso seja atingido.
- Efetivar a “Regra de Ouro” (fiscal + seguridade; Bacen).
- Analisar os riscos fiscais no médio prazo.
- Estipular critérios para a renúncia de receitas.
- Reduzir o limite prudencial para pessoal.
- Rever despesas indexadas e desvincular receitas.
- Centralizar a gestão orçamentária no MF.
- Regulamentar o Conselho de Gestão Fiscal.

PLP 295/2016



- Aprovado pelo Senado como PLS 229/09, em 07/06/16
- No site da Câmara dos Deputados:
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088990>