



Nova Lei Complementar de Finanças Públicas

**Gustavo Lino – Assessor da Subchefia de Análise e Acompanhamento de
Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República.**

19 de junho de 2018

Por que aproveitar a oportunidade?

- O marco legal das finanças públicas, a Lei nº 4.320, de 1964, é a base fundamental do orçamento e da contabilidade. Tem funcionado até hoje, mas está defasada.
- Várias tentativas anteriores de alterar a legislação (Projetos de Lei do Senado nº 150 de 2005; 90, 180, 298, 414 e 540 de 2007; 66, 72, 265 e 482 de 2008; 12, 128, 175, 230, 243, 248, 302, 315, 350, 450 e 507 de 2009; 21, 75, 538 e 719 de 2011; 113, 135, e 382 de 2012, todos complementares).
- Após meses de discussões intensas com forte engajamento de CC, MF, MPDG e MTransparência, há consenso na parte técnica do governo quanto aos ligeiros aprimoramentos e adições necessárias à ótima versão aprovada pelo Senado.
- O debate é eminentemente técnico, tanto que no Senado foi aprovada sem nenhum voto contra.
- Há relativo consenso na sociedade sobre a necessidade de ajuste nas finanças públicas.
- Compatibilidade plena com o Teto de Gastos (EC 95/2016).

Diagnóstico

- PPA ineficaz como alocador do gasto no médio prazo.
- LOA com despesas além do espaço fiscal disponível.
- Má priorização dos gastos públicos.
- Inércia da alocação e da atuação governamentais.
- Baixa qualidade dos investimentos públicos.
- Acúmulo de restos a pagar (ou a executar).
- Legislação consolidada repetida nas LDOs.
- Falta de convergência aos padrões internacionais de contabilidade.

Premissas

- PLS em lugar de PEC.
- Poucas alterações na Lei de Responsabilidade Fiscal e reforço de sua disciplina.
- Resgate do realismo orçamentário, impedindo projeções superestimadas das receitas, destinando os recursos disponíveis para as prioridades eleitas pela sociedade, respeitando o espaço fiscal e introduzindo novas exigências para o ingresso de investimentos e para a criação ou ampliação de políticas públicas.
- Revisão de Despesas.
- Instituição de novos anexos e relatórios para aferição da sustentabilidade fiscal da atuação governamental.
- Sistemas de contabilidade, de controle e de custos com orientação central, com a adoção das melhores práticas nacionais e dos padrões internacionais.

Medidas Centrais

- Estabelecimento de limites plurianuais agregados para as despesas orçamentárias primárias no PPA ou na LDO e utilização da estimativa da receita contida na LDO para a LOA → contribuem para que as receitas primárias não sejam infladas e para a implementação da EC 95/2016 (realismo orçamentário).
- Incorporação de eventual acréscimo nas receitas durante apreciação da LOA à reserva de contingência.
- Estabelecimento de Banco de Projetos → dificulta a entrada nos orçamentos de projetos sem estruturação (escopo definido, cronograma físico-financeiro crível, pré-projeto, etc...).
- O crédito orçamentário passa a ser composto apenas por parte dos atributos que hoje o definem → aumenta o poder de alterar atributos das despesas por ato do Poder Executivo sem afetar o poder alocativo do Parlamento.
- Novas restrições à inscrição de RAP e obrigação do cancelamento de restos a pagar não pagos no exercício subsequente → reduzem a esterilização de recursos e aumentam as disponibilidades imediatas. Favorecem o cumprimento da Regra de Ouro.
- Dificulta a criação de novos fundos públicos e exige avaliação periódica dos existentes para fins de manutenção, aprimoramento ou extinção → ataca o engessamento orçamentário.
- Edição de normas de contabilidade aplicadas à totalidade do setor público pelo Conselho de Gestão Fiscal → reduz as possibilidades de contornar limites da LRF.

Planejamento e PPA

- Permite o estabelecimento de limites plurianuais agregados para as despesas orçamentárias primárias no PPA ou LDO. Atualização (revisão) dos limites na LDO.
- Estabelece banco de projetos. Aprimoramento em relação ao PLS 229: retoma a ideia de banco de projetos. Requisito para inclusão nas leis orçamentárias. Exceções na Lei do PPA. Inclusão no banco de projetos não acarreta obrigatoriedade de financiar.
- Plano Plurianual mais estratégico e com base nas propostas defendidas pelo candidato eleito registradas perante a Justiça Eleitoral. PPA permanece indicativo. Encaminhado até 31 de agosto e devolvido para sanção até 15 de novembro.
- Exige que o PPA da União tenha anexo de política fiscal, explicitando os objetivos de longo prazo da estratégia fiscal (12 anos), bem como cenário fiscal prospectivo (4 anos).

Lei de Diretrizes Orçamentárias

- A LDO definirá a estimativa das receitas orçamentárias, que constarão do projeto de LOA e da LOA aprovada e conterão forma agregada todos os itens da receita e destacando as primárias das financeiras.
- Reforça a LDO como instrumento indutor do gasto no médio prazo. Ficam definidas as metas fiscais, estimadas as receitas e todas as obrigações já contratadas para os anos seguintes, indicando o espaço fiscal disponível para novos gastos. Ideia de não assumir obrigações futuras sem previsão de como financiá-las.
- O PLDO encaminhado até 30 de abril e apreciado até 30 de junho.

Lei Orçamentária Anual – Alterações Conceituais

- Menciona expressamente os princípios da fidedignidade e da clareza – aumento da responsabilidade do órgão central.
- Altera o conceito de receita orçamentária. É receita todo recurso financeiro arrecadado durante o exercício, ainda que não previsto no orçamento, e as operações de crédito.
- Altera o conceito de despesa orçamentária, passando a existir a etapa de fixação e a etapa de execução. A fixação da despesa já é despesa.
- Segrega as receitas e despesas orçamentárias das patrimoniais (contabilidade) e não traz dispositivos que misturam ou confundem esses conceitos.
- Permite que novas fases de execução da despesa obrigatórias ou opcionais sejam instituídas (exemplo: pré-empenho).
- O crédito orçamentário passa a ser composto por parte dos atributos que hoje o compõem. Maior flexibilidade com a mesma transparência e detalhamento.

Lei Orçamentária Anual

- Eventual acréscimo nas receitas durante a apreciação da LOA incorporado à reserva de contingência.
- Anexo identificará os projetos plurianuais contemplados com o respectivo cronograma de desembolso (impacto futuro das decisões aprovadas).
- Exclui da LOA do ente as receitas pertencentes ou repartidas constitucionalmente com outros entes. Possibilita que a lei orçamentária reflita com maior realidade as receitas e despesas que pertencem ao ente.
- Fixa a data de envio do da PLOA em 31 de agosto (União), 15 de setembro (estados) e 30 de setembro (municípios), a menos que a legislação local disponha de modo diverso. Permite maior convergência dos investimentos e parcerias. Devolução para sanção até 30 de novembro.
- Orçamento de investimento das estatais.

Lei Orçamentária Anual

- Os projetos de investimentos plurianuais deverão ser executados nos exercícios subsequentes até a conclusão de pelo menos uma etapa com funcionalidade plena, caso tenha sido iniciada a execução física. Redução de obras inacabadas.
- Estabelecimento de restrições à aprovação de emendas parlamentares adicionais às restrições constitucionais em vigor.
- Créditos extraordinários: exige que as situações urgentes e imprevisíveis, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública sejam formalmente reconhecidas (declaração de guerra, estado de defesa, decreto de calamidade pública).
- Fica autorizada a abertura de créditos suplementares ou especiais destinados ao atendimento do serviço da dívida, inclusive refinanciamento, observados os limites estabelecidos no art. 30 da LRF.

Execução da Despesa e Fundos

- Fixa regras para execução obrigatória de emendas individuais, inclusive os critérios de incidência concomitante de impedimento de ordem técnica de e de contingenciamento.
- RAP - Restringe sua inscrição e obriga o cancelamento de restos a pagar não pagos no exercício subsequente (excepcionalmente: fato gerador já tenha ocorrido e aquelas relacionadas a licitações internacionais).
- Define o que são fundos públicos, o conteúdo mínimo da lei que os instituir e cria mecanismo de avaliação periódica. Evita a criação indiscriminada de fundos e manutenção de fundos ineficazes.

Classificadores Orçamentários

- Reduz os classificadores da despesa obrigatórios na LOA: por esfera; econômica e por vinculação de recursos.
- Considera como auxiliares, constantes apenas da base de dados relacional, à critério de cada ente, os classificadores de caráter eminentemente técnico (“despoluição” sem perda de informação).
- Na União serão auxiliares: elemento de despesa; modalidade de aplicação; identificador de uso; identificador de doação e de operação de crédito; e identificador de resultado primário.

Contabilidade

- Deixa claro que a contabilidade aplicada ao setor público deve ter por objeto o patrimônio do ente. Fixa os conceitos de receita e despesa patrimonial, relacionados a aumentos ou reduções na situação patrimonial líquida da entidade.
- O Conselho de Gestão Fiscal editará normas de contabilidade aplicada ao setor público, a serem observadas por todos os entes, buscando a convergência com as normas brasileiras e com os padrões internacionais.
- Estabelece regras gerais sobre os registros e demonstrações contábeis dos entes, bem como sobre o fluxo e a consolidação nacional dessas informações.

Sistema de Custos

- Disciplina o sistema de custos previsto na Lei Complementar nº 101, de 2000, para gerar periodicamente informações de custos.
- Possibilita a mensuração, o controle e a avaliação dos objetos de custos de acordo com sua relevância no processo de tomada de decisões.
- Permite a comparabilidade entre os objetos de custos afins e o acompanhamento da evolução dos custos, referenciada em base histórica.
- Tem como objetivos centrais:
 1. contribuir para a redução de custos e para a melhoria da qualidade dos gastos e dos serviços públicos;
 2. proporcionar maior evidenciação do uso dos recursos públicos.

Avaliação de Políticas Públicas

- Estabelece avaliação e monitoramento integrados e sistematizados de políticas públicas, articulados à gestão das finanças públicas.
- Prevê a adoção de critérios técnicos e metodológicos amplamente reconhecidos pelos órgãos centrais de planejamento e orçamento, administração financeira, contabilidade e controle interno do Poder Executivo federal.
- Inclui tanto as políticas públicas financiadas com recursos orçamentários, quanto as decorrentes de renúncia de receitas e benefícios de natureza financeira e creditícia.
- Previsão de cooperação federativa, compartilhamento de bases de dados e orientação sobre normas e procedimentos pelo Poder Executivo.
- Estabelece revisão periódica de despesas orçamentárias para entes da Federação com mais de 200 mil habitantes.

Disposições Finais

- Promove ajustes na Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente em relação aos novos anexos e quadros demonstrativos.
- Artigo específico preserva de modo aprimorado as competências da Fazenda Pública relativas à dívida ativa tributária e não tributária constantes da Lei nº 4.320, de 1964. Certeza e liquidez.
- Entra em vigência no segundo 1º de janeiro após sua publicação.
- Só afeta as leis orçamentárias elaboradas após a entrada em vigor (aos Municípios é facultado o cumprimento para as leis elaboradas no segundo exercício financeiro).
- Revoga integralmente a Lei nº 4.320, de 1964.