



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira / CD

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle / SF

NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 04/99¹

Exame, com exemplos e tabela comparativa, da nova organização e classificação de despesas no PPA e na LOA, conforme previsto no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2000.

SOLICITANTE: SEN. LUIZ ESTEVÃO (Relator)

I- Novo Modelo Orçamentário

O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano 2000 – PLDO/2000 incorpora as alterações promovidas pelo Poder Executivo na estrutura das leis do plano plurianual (PPA) e do orçamento (LOA) para o exercício financeiro de 2000².

Tais alterações, segundo o Ministério do Orçamento e Gestão (MOG), têm por finalidade melhorar o desempenho gerencial da administração pública e dar maior transparência contábil à alocação dos recursos. Destinam-se, ainda, a propiciar a integração e a compatibilização dos instrumentos básicos de planejamento e orçamento: o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual.

Para a melhor avaliação e clareza da consecução desses objetivos por meio das propostas apresentadas no PLDO/2000, esta Nota procura demonstrar de forma sucinta como estão organizados o PPA 1996/1999 e a Lei Orçamentária de 1999, como ficarão estas leis nos próximos exercícios financeiros e quais as principais dificuldades.

II – O Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) vigentes

O **PPA vigente (1996/1999)** apresenta-se organizado por área temática, que identifica as ações, os objetivos, as metas e a regionalização de cada setor de atuação governamental. A ligação entre o plano plurianual e a lei orçamentária anual é estabelecida por meio de “**subprograma**”, definido na funcional-programática orçamentária, que identifica também as ações do PPA.

A atual sistemática do PPA apresenta dois problemas: primeiro, as metas físicas aparecem correlacionadas aos objetivos, sem permitir a identificação clara com as ações propostas; segundo, não há a indicação do custo das ações. O atingimento das metas físicas é o único elemento para a avaliação do cumprimento do PPA, face a execução orçamentária. Porém, as metas físicas dos subprogramas orçamentários diferem daquelas constantes do PPA, o que torna ainda mais difícil tal acompanhamento no modelo vigente.

Apresenta-se no **Anexo I** desta Nota um exemplo do PPA – 1996/1999 e da LOA/1999, na área de transportes. A correlação da ação do PPA com a LOA se dá ao nível de subprograma. No entanto, as metas na LOA são muito mais detalhadas, sendo que um mesmo projeto pode

¹ Esta Nota complementa com exemplos e tabela comparativa a matéria já tratada na Nota Técnica Conjunta nº 03/99.

² Decreto nº 2.829, de 29 de Outubro de 1998, e a Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999

contemplar diferentes metas. Quando as metas orçamentárias são agregadas ao nível de subprograma percebe-se que não há correspondência entre as metas da LOA com as do PPA.

III – Propostas para o PPA 2000/2003 e para a LOA/2000

O **PPA/2000-2003** será organizado em “*programas*” e estes servirão de ligação com a LOA. Conforme consta do Decreto nº 2.829/98, cada programa deverá dar solução a um problema ou atender a uma demanda da sociedade, mediante um conjunto articulado de projetos, atividades e de outras ações que assegurem a consecução dos objetivos propostos. Deverá, ainda, manter alinhamento estratégico com os objetivos macroeconômicos do governo, ser passível de mensuração por um ou mais indicadores e ser compatível com os recursos disponíveis. O gerenciamento do programas é a base da concretização do Plano Plurianual, cujo objetivo é viabilizar os compromissos assumidos pelo Governo com a sociedade por meio de ações orientadas para resultados.

O programa será a peça principal do processo orçamentário, em nível do Plano Plurianual, e deverá conter os objetivos, os indicadores de resultados, os projetos e atividades a serem executados para a consecução dos objetivos, as metas, o órgão executor e o custo total estimado. O **Anexo II** desta Nota apresenta um exemplo de programa no PPA.

Do exame do **Anexo II** nota-se que já estão definidas *a priori* as metas por projetos e atividades e custo total do programa para os quatro anos. Não há referência ao custo de cada projeto e atividade, mas apenas ao do programa como um todo. As metas identificadas no PPA serão as mesmas do orçamento e limitadas a uma única especificação, conforme explicado pelo Executivo.

Relativamente à **Lei de Orçamento para 2000**, o novo modelo define dois demonstrativos para a classificação da despesa: um, inédito, denominado “*Quadro de Gerenciamento dos Programas*”, que orientará o acompanhamento da execução dos programas, e outro, que corresponde ao orçamento hoje existente, denominado “*Quadro de Programação Orçamentária*”, onde estarão os créditos orçamentários, por unidade orçamentária.

O **Quadro de Gerenciamento dos Programas**, exemplificado no **Anexo II-B1**, desta Nota, utilizará a mesma estrutura e linguagem do PPA, visando permitir um efetivo acompanhamento da execução de cada programa. Esse quadro especificará o quanto do programa será executado no exercício, as metas para cada projeto/atividade, o valor e os órgãos executores.

O **Quadro de Programação Orçamentária**, exemplificado no **Anexo II-B2**, desta Nota, refere-se ao programa de trabalho dos diversos Órgãos. Corresponderá ao orçamento atual, porém, com classificação distinta da atual classificação funcional-programática. A classificação será por funções, **subfunções**, programas, projetos/atividades/**operações especiais e subtítulos**. Hoje a classificação das despesas apresenta-se por funções, programas, subprogramas, projetos/atividades e subprojetos/subatividades.

As dotações de recursos estarão especificadas no **Quadro de Programação Orçamentária**, em nível de subtítulos. O projeto da LDO/2000 prevê apenas dotações orçamentárias para os subtítulos, ou seja, não prevê metas físicas nesse nível de desdobramento. As metas físicas estarão agrupadas em nível de projetos/atividades e serão explicitadas apenas no **Quadro de Gerenciamento dos Programas**, sendo prevista apenas uma única meta física para cada um dos projetos ou atividades.

As emendas que hoje incluem ou alteram a programação em nível de subprojetos e subatividades deverão agora se processar em nível de subtítulos. Tais subtítulos servirão apenas para a regionalização do gasto (exemplo: especificação do município). Assim, qualquer emenda que pretenda alterar o objetivo ou a meta (denominação e unidade de medida) de determinado projeto deverá, primeiramente, observar a compatibilidade com o PPA³, que, neste exercício, tramitará em paralelo à LOA. Para os anos seguintes, todavia, é bom lembrar que as modificações do PPA são da iniciativa do Poder Executivo, nos termos do *caput* do art. 165 da Constituição Federal.

O **Anexo III**, desta Nota, mostra uma tabela comparativa entre os principais elementos hoje conhecidos do PPA e da LOA e as suas principais mudanças⁴.

IV - Conclusões e Recomendações

No intuito de aprimorar o novo modelo orçamentário, o Congresso Nacional deve atentar para os seguintes pontos:

a) Para que não haja perda de informações relevantes sobre custos, produtos e resultados, é necessário que os subtítulos contenham metas físicas; e que os projetos/atividades possam contemplar mais de uma meta;

b) Como sempre ocorre a cada início de governo, a tramitação paralela da proposta orçamentária para 2000 com o PPA 2000/2003 poderá gerar atrasos na sua apreciação e disfunções nas respectivas leis. Para tanto, é importante que o envio do PPA seja antecipado em relação à LOA;⁵

c) Caso adotado o novo modelo de classificação e organização da lei orçamentária, é imprescindível, para efeito de preservação da série histórica da execução orçamentária da despesa, que o Poder Executivo providencie a correlação das categorias de programação existentes com a nova classificação a ser adotada na lei orçamentária para o ano 2000;

d) Ainda que a Constituição (art. 165, § 1º) e o Decreto nº 2.829, de 29.10.98, determinem a regionalização das metas no PPA, o modelo apresentado pelo Executivo⁶ para o período 2000/2003 não contempla tal detalhamento, ao contrário do que ocorre no PPA vigente.

Brasília, 19 de maio de 1999.

José Rui Gonçalves Rosa
CONORF/SF⁷

Eugênio Greggianin
COFF/CD⁸

³ O Parágrafo único do art. 2º do PLDO/2000 assim determina: “As denominações e unidades de medida das metas da lei orçamentária anual deverão ser as mesmas utilizadas no plano plurianual referido no *caput* deste artigo.”

⁴ Os comentários sobre as alterações na modalidade de aplicação e nos grupos de despesa constam da Nota Técnica nº 03/99;

⁵ Existem propostas no sentido de antecipar o envio do projeto de PPA 2000/2003 em um mês, ou postergar a aplicação das mudanças preconizadas pelo novo modelo após o seu teste concreto na elaboração do Plano Plurianual para o período 2000 a 2003.

⁶ Modelos apresentados pela Secretaria de Planejamento e Avaliação, no Seminário da ABOP;

⁷ Colaborou nesta Nota: *Ana Cláudia C.S. Borges*

⁸ Colaborou nesta Nota: *Eber Zoehler Santa Helena* - Arquivo G:\ldo2000\NOVO MODELO ORÇAMENTÁRIO 4.doc

ANEXO I- MODELO ATUAL

A) PLANO PLURIANUAL

Ação ao nível de subprograma; não há custos associados às metas; os objetivos não estão claramente definidos (genéricos); existe o quadro de regionalização;

1) PLANO PLURIANUAL – 1996/1999 (ATUAL)

01 – Transportes

Ação	Objetivos	Metas	Região (%)				
			N	NE	CO	SE	S
Construção e Pavimentação de Rodovias	Adequar a capacidade do tráfego; reduzir os custos de transporte; permitir o transporte intermodal através da interligação entre hidrovia e rodovia; propiciar o acesso da Região Amazônica à Venezuela e Caribe; promover a ligação entre o Brasil e a Argentina; permitir a integração da ferronorte à malha da FEPASA; consolidar os corredores Centro-Oeste/Santarém e Centro Oeste/Complexo Portuário do Rio Pará.	Adequar ou duplicar 2.249 Km de rodovias.	5	42	2	41	10

Fonte: Lei do Plano Plurianual 1996/1999 – Anexo – Área Transporte.

B) LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

1) LOA PARA 1999 (MODELO ATUAL)

Órgão: 39000 – Ministério dos Transportes

Unidade: 39201 – Departamento Nacional de Estradas de Rodagem

Projeto – 1204 (Construção e pavimentação de rodovias)

16.088.0537.1204 – **Construção e Pavimentação de Rodovias**

Objetivo: Permitir, através da implantação e pavimentação dos diversos seguimentos que compõem as rodovias, o aumento da segurança e da capacidade de tráfego, com a conseqüente redução dos custos operacionais.

Metas: Trecho Pavimentado (Km) – 1955
Ponte Construída (Unidade) – 1
Sistema Viário Construído (Unidade) – 1
Obra de Arte Construída (M) – 1
Viaduto Construído (M) – 50
Obra de Arte Especial Executada (M) = 460

Vários tipos de metas
(Soma das metas dos subprojetos)

Especificação dos Subprojetos	Valor
16.088.0537.1204.0004 – BR 101/SC – Construção de Acesso a Camboriu – SC . Trecho Rodoviário Pavimentado (KM) = 1	50.000
16.088.0537.1204.0014 – BR 158/PA – Construção de Anel Viário em Redenção. Trecho Rodoviário Pavimentado (KM) = 1	20.000
16.088.0537.1204.0783 – BR 497/MG – Ponte sobre o Rio Paranaíba em Porto Alencastro. Obra de Arte Especial Executada (M) = 95	900.000
16.088.0537.1204.0010 – Construção e Pavimentação de Rodovias no Estado de Minas Gerais	1.500.000
ETC...	...

Obs: 16 - **Função** Transporte; 088 - **Programa** Transporte Rodoviário; 0537 **Subprograma** Construção e Pavimentação de Rodovias.

ANEXO II- NOVO MODELO

Definição a nível de programa, com objetivos, indicador e unidade responsável; não existe o quadro de regionalização.

A) PLANO PLURIANUAL 2000/2003⁹

0012 – PROGRAMA: IMPLEMENTAÇÃO DO CORREDOR MULTIMODAL DO NORDESTE

Objetivo: Reduzir o custo de transporte no corredor multimodal do NE.

Indicador: custo de transporte de granéis (R\$/ton bruta): _____(1998)
 _____(2003)

Unidade Responsável: MT/SEDES

Projetos/Atividades	Meta	Executor
Implantação da hidrovía do São Francisco	_____Km	AHSFRA
Construção da ferrovia Transnordestina	_____Km	CFN
Pavimentação/Restauração de trechos das Rodovias BR 230/PI, BR 242/BA, BR 101/PE e BR 407/PI.	_____Km	DNER
Porto Pecém	_____ton	CE
Porto de SUAPE	_____ton	SUAPE
Valor: R\$ 5.000.000,00 Fontes: Fiscal, Setor Privado e Estados do CE e PE Parcerias: Estados do Nordeste, Estados do CE e PE		

Indicação do custo total do programa

Os programas podem ser compostos por projetos/atividades de diferente natureza (rodovia, hidrovía, ...), desde que voltados para o mesmo objetivo

B1) LEI ORÇAMENTÁRIA P/2000 – NOVO Quadro de Gerenciamento dos Programas

Programa: 0012 – CORREDOR MULTIMODAL DO NORDESTE

Objetivo: Reduzir custo transporte no Corredor Multimodal no NE

Indicador: Custo transporte granéis (R\$/Tonbruta): X(1999) e Y (2003)

Valor: R\$ 2.000.000,00

Este quadro organiza de forma diferente as informações relativas a metas, valor e unidade responsável, para cada programa; as informações necessárias à classificação e empenho da despesa foram separadas em outro quadro (ver B2); no modelo atual, todas essas informações constavam de um único quadro.

Proj/Ativ	Especificação	Meta	Valor	Órgão/Unidade
1001	Implantação da Hidrovía do São Francisco	x Km	300.000	AHSFRA
1002	Construção da Ferrovia Transnordestina	y Km	300.000	CFN
1003	Pavimentação/Restauração de trechos das rodovias BR 2300/PI, BR 242/BA, BR 1001/PE, BR 4007/PI	z Km	400.000	DNER
1004	Porto de Pecém	x ton	500.000	CDCE
1005	Porto de SUAPE	x ton	500.000	SUAPE

⁹ Exemplo fornecido pela Secretaria de Planejamento e Avaliação/MOG; O Min. do MOG, em reunião com representantes de líderes da Comissão Mista realizada em 19/05/99, informou que os projetos/atividades apenas acompanharão o “projeto” de lei do PPA 2000/2003, mas não integrarão a respectiva lei.

B2) LEI ORÇAMENTÁRIA P/2000 – NOVO MODELO

Quadro de Programação Orçamentária

Órgão: 39000 – Ministério dos Transportes

U.O: 39101 – DNER

Este quadro segrega apenas as informações úteis a classificação e empenho da despesa; as demais informações (objetivos, indicador e metas) vão para outro quadro (ver B1);

Programa de Trabalho

Classificação	Título	Esf	Grupo	Mod	IUso	Fonte	Valor R\$ 1,00
26.782.0012.1003	Programa: 0012 – Implementação do Corredor Multimodal do Nordeste	F	5	90	0	199	400.000
			5	90	0	100	300.000
							100.000
	Pavimentação de Rodovias	F					400.000
26.782.0012.1003.0001	BR 230/PI – Trecho A	F	5	90	0	100	100.000
26.782.0012.1003.0002	BR 242/BA – Trecho B	F	5	90	0	199	100.000
26.782.0012.1003.0003	BR 101/PE – Trecho C	F	5	90	0	199	100.000
26.782.0012.1003.0004	BR 407/PI – Trecho D	F	5	90	0	199	100.000

ANEXO III – AS DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS - TABELA COMPARATIVA

ELEMENTOS	MODELO ATUAL	NOVO MODELO
1. CLASSIFICAÇÃO		
Função	16 funções	Amplia o rol de funções (28) , com destaque para “ Encargos Especiais ” ¹⁰
Subfunção	-	Cria o nível de subfunção de governo, absorvendo em grande parte as despesas hoje classificadas como programas;
Programa	Desdobramento das funções, com objetivos	Um programa poderá abranger ações contidas em várias funções/subfunções; Os programas serão definidos no PPA (possivelmente com o conjunto de projetos/atividades associados), com objetivos e indicadores de resultado, a partir de problemas identificados; um gerente para cada um; os programas podem conter projetos/atividades de diferentes secretarias/órgãos; a lei orçamentária não poderá criar ou modificar os programas do PPA;
Subprograma	Desdobramento dos programas, elo de ligação com PPA; Os subprogramas do PPA não tem indicação dos custos financeiros associados;	Não existe tal nível de classificação no novo modelo
Projeto/atividade	Desdobramento dos subprogramas, com metas (soma das metas dos subprojetos);	Desdobramento dos programas, com apenas uma meta; é criada no mesmo nível uma nova classificação chamada “ <i>operações especiais</i> ” ¹¹ ;
Subprojeto/subatividade	Desdobramento dos projetos/atividades; usado <i>principalmente</i> para especificar a localização geográfica;	São substituídos pelos Subtítulos
Subtítulos	-	Desdobramento dos projetos/ atividades/operações especiais, não tem metas; usado <i>exclusivamente</i> para especificar a localização geográfica;
2. OBJETIVOS	Os objetivos são identificados ao nível de projeto/atividade	Os objetivos serão identificados ao nível de programas;
3. METAS	As metas são apresentadas livremente nos subprojetos/subatividades; a soma das mesmas resulta na meta dos projetos/atividades;	Os projetos/atividades terão possivelmente apenas uma meta cada um ¹² ;
4.FORMA DE APRESENTAÇÃO	Único quadro básico por institucional (órgão e unidade orçamentárias) contendo seu “ <i>programa de trabalho</i> ” com todos os elementos que identificam o crédito orçamentário, (classificação funcional-programática e por natureza da despesa (gnd) e outros elementos mod. aplic., fonte, ident. de uso, objetivos, metas e dotação orçamentária.	Dois demonstrativos básicos: a) Quadro de Gerenciamento dos Programas: contendo a meta e a unidade responsável para cada projeto/atividade, agrupados para cada um dos programas; neste quadro também são apresentados os objetivos do programa e o indicador; b) Quadro de Programação Orçamentária : contendo todos os elementos que identificam o crédito orçamentário (classificação funcional e por natureza da despesa (gnd), mod. aplic., fonte, ident. de uso, dotação orçamentária);

¹⁰ Função destinada às despesas para as quais não se possa associar um bem ou serviço (dívida e transferências);

¹¹ Operações especiais: “despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços” (art. 3º, IV), devendo incluir as despesas tais como dívidas, ressarcimentos, transferências, indenizações, financiamentos;

¹² Embora não explicitado no PLDO/2000, foi informado pela SOF/MOG que cada projeto/atividade não poderá conter mais de uma meta física; isto poderia omitir informações relevantes sobre produtos. Por exemplo, no atual projeto de “infra-estrutura hídrica”, existem 14 tipos de metas, tais como: poço perfurado (unid.), canal dragado (m3), barragem recuperada (unid.), cisterna construída (unid.), etc.; caso tivermos que reduzi-los em uma única meta, perder-se-ia qualidade de informação.