

Aspectos da nova lei de finanças públicas

Leandro Freitas Couto <leandro.couto@gmail.com>

O PLS n.º 229, de 2009, denominado Nova Lei de Finanças, integra a Agenda 15 do Executivo Federal. Esse Projeto trata das normas gerais sobre o planejamento, orçamento, fundos, controle e avaliação na administração pública, propondo-se a revogar a Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964, que ainda disciplina a elaboração do orçamento federal.

O Projeto de Lei n.º 229, de origem do Senado Federal, foi aprovado naquela Casa na forma de Substitutivo apresentado pelo Senador Ricardo Ferraço (PSDB-ES) na Comissão de Assuntos Econômicos. Posteriormente, foi enviado em 21 de julho de 2016 para apreciação pela Câmara Federal. Nesta Casa Legislativa foi renomeado como PLP n.º 295, de 2016. O presidente da Câmara determinou a instalação de uma Comissão Especial para análise do PLP. Embora até o momento essa Comissão não esteja em funcionamento, inclusive não havendo indicações de membros por parte dos partidos, por tratar-se de agenda prioritária do executivo e tratar de tema central para o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal – SPOF, é fundamental aprofundar o debate sobre seu teor.

O objetivo dessa comunicação é, em primeiro lugar, discutir alguns aspectos referentes à planejamento e avaliação e algumas de suas interfaces com o processo orçamentário. Para além disso, a intenção é estimular que os servidores que atuam na área também atuem nesse debate.

Primeiras análises

O objetivo explícito do PLP é aprimorar a gestão pública de forma a elaborar e executar orçamentos equilibrados e realizáveis, procurando aproximar os orçamentos da real capacidade financeira dos entes da Federação. Nesse sentido, o PLP procura promover a responsabilização dos agentes públicos pelas despesas públicas, assim como aprimorar os instrumentos de controle e de contabilidade pública de forma a adequá-los à situação financeira e patrimonial de cada ente federativo.

Do ponto de vista do conteúdo, especificamente nas áreas de planejamento, orçamento e avaliação, o PLP aprovado no Senado apresenta lacunas e sobreposições relevantes que devem ser reconsideradas na versão final do projeto a ser apreciado pela Câmara Federal. A linha geral, no entanto, é clara: diminuir a importância do plano plurianual como instrumento de planejamento de médio prazo e fortalecer os elementos da política fiscal.

Destaca-se, de um lado, uma concepção limitada do processo de planejamento governamental, pois a definição do planejamento do setor público do PLP não incorpora o processo de orçamentação ou de definição alocativa dos recursos públicos. Ou seja, o PLP não apresenta dispositivos que criem vinculação entre o processo de planejamento e o orçamento. Desta forma, o planejamento da administração pública ficará fragilizado. De outro lado, o PLP entra em detalhes desnecessários, como a definição de conceitos que já estão plenamente considerados nas leis que instituem os planos plurianuais de cada período.

Além disso, há proposta de alteração da data de envio do Plano Plurianual ao Congresso Nacional para o dia 30 de abril do primeiro ano do mandato presidencial. Embora, essa novidade do PLP n.º 295 traga o benefício de produzir maior alinhamento com o PLDO – cujo prazo de entrega também foi alterado para a mesma data –, pode fragilizar ainda mais o Plano como orientador das peças orçamentárias. Isso em razão da escassa viabilidade do executivo construir um plano consistente em menos de quatro meses de trabalho efetivo.

Não se trata, pois, apenas de uma definição de prazos, mas uma discussão mais ampla a respeito das funções de planejamento às quais se pode e se pretende atribuir ao PPA. Nessa linha, o papel do Plano como instrumento para o fortalecimento da participação social no planejamento estaria comprometido. Da mesma forma, para além da regionalização das diretrizes, objetivos e metas, exigida na Constituição, a vertente territorial do planejamento, que inclui a cooperação federativa a partir do PPA, também seria dificultada. Ademais, a própria elaboração de programas e a identificação de projetos de investimentos plurianuais prioritários exige, por si só, um amplo esforço de envolvimento de diversos atores governamentais, em um processo cuja governança é complexa e, com a redução de prazo, seria ainda mais complicado.

A aplicação dos dispositivos do projeto de lei em análise para Estados e Municípios ainda tende a ser mais grave, dada as conhecidas limitações e capacidades estatais dos entes subnacionais. De outra parte, se perde a oportunidade do experimentalismo e a inspiração de experiências exitosas que, em alguns casos, diante da morosidade do governo federal, são oferecidos por estados e municípios. Vale lembrar a implementação do orçamento participativo no Brasil, que se iniciou na escala municipal, ou a gestão estratégica de projetos prioritários em articulação com o PPA, como experiência exitosa de planejamento na escala estadual.

Ademais, deve-se ressaltar a contradição desse dispositivo do PLP com outras iniciativas legislativas do Poder Executivo, com o projeto de Lei de Governança Pública (PL 9163/2017) e o Decreto

9.203/2017, que institui, entre outros, a Estratégia Nacional de Desenvolvimento, com horizonte de 12 anos, a ser revisto a cada quatro anos, acompanhando a elaboração do PPA. Além de tornar o exercício de construção do Plano Plurianual ainda mais complexo, inviabilizando sua entrega em 30 de abril, também vai de encontro a outro dispositivo proposto no PLS 229/2009, a saber, um anexo de política fiscal com projeções de 10 anos que demonstrem a viabilidade de uma gestão fiscal responsável. Entende-se, nesse caso, que o PLP 295 deveria trazer alguns instrumentos previstos no PL 9163/2017 que pretendem regulamentar o planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, disposto no art. 174 da Constituição Federal.

Além disso, passaria também a constar do PPA um anexo de política fiscal para os quatro anos de sua vigência. Da mesma forma, indica que a LDO teria um anexo de metas fiscais para o ano a que se refere, e mais quatro exercícios financeiros. Nesse caso, a LDO passa a ter um horizonte maior que o Plano. Nesse ponto, propõe uma alteração na LRF, ampliando o prazo de exigibilidades de metas de resultado primário e nominal constantes no Anexo de Metas Fiscais que, atualmente, engloba apenas ao exercício a que se refere a lei e aos dois exercícios subsequentes.

Nessa mesma linha, diminuindo o papel do PPA no planejamento de médio prazo do país, em contrapartida ao peso conferido à LDO, o PLP dá destaque aos investimentos plurianuais na LDO e LOA. No entanto, não faz referência ao tratamento desses investimentos no PPA. Ao mesmo tempo em que abre caminhos para uma plurianualidade orçamentária, não explicita a sua relação com o principal instrumento de planejamento de médio prazo. Por outro lado, ao contrário do que ocorre hoje, o PLP veda a alteração do PPA pela LDO e LOA.

Vale salientar também que o PLP cria barreiras para a execução de restos a pagar, estabelecendo prazos limites, que variam de acordo com o tipo de despesa. Despesas correntes poderiam ser pagas até o final de março do ano subsequente, enquanto despesas de capital até o final de junho – exceto dos investimentos plurianuais, às quais se estenderiam por até dois anos. Condiciona ainda a inscrição de restos a pagar à disponibilidade de saldo financeiro de recurso vinculado à respectiva despesa, no final do exercício financeiro, o que limita a sua realização e pode dificultar a implementação das políticas públicas.

É fundamental considerar que, atualmente, os “Restos a Pagar” funcionam como mecanismo de plurianualidade orçamentária no Brasil, flexibilizando o princípio da anualidade. Isso é relevante na medida em que temos hoje uma média superior a três anos para execução do gasto público. Ainda assim, deve-se reconhecer a necessidade de mecanismos para aperfeiçoar seu funcionamento, ainda mais quando da introdução de novos instrumentos, como o tratamento dado pelo PLP 295 aos investimentos plurianuais. Nessa linha, seria recomendável estruturar proposta de escalonamento à aplicação de restrições à inscrição e processamento dos restos a pagar.

O projeto de lei ainda altera substancialmente o processo de estimativa de receitas. A previsão de receitas constante na LOA deverá ser igual às receitas previstas na LDO ou, quando essa ainda não tiver sido votada no momento envio do PLOA ao Congresso, a estimativa de receitas constantes no PLOA deve ser igual às do PLDO, enviado em 30 de abril. Caso haja identificação de ampliação da receita durante a tramitação do PLOA no Congresso, os valores correspondentes apenas poderão ser incorporados em reserva de contingência. Esse procedimento engessa o exercício de previsão de receitas que, quanto mais próximo do horizonte temporal a que ele se referencia, maior a probabilidade de acerto.

Em contrapartida, o PLP mantém o baixo grau de transparência e não faz referência a exigibilidade de avaliação periódica dos recursos públicos alocados mediante “renúncias de receitas” (gastos tributários). Em complemento, abre margem para desvinculação de receitas de fundos públicos, de quatro em quatro anos, por ato discricionário do Poder Executivo. Assim, recursos não executados podem ser retirados dos fundos específicos e serem redirecionados para outras despesas, como pagamento de dívidas, sem necessitar de aprovação pelo Congresso.

O PLP também traz um capítulo específico sobre avaliação de programas, no qual traz diretrizes e objetivos gerais para sua realização. O projeto de lei não dialoga com a normativa vigente que rege os processos de avaliação de políticas públicas já instituídos, sem representar qualquer avanço no ciclo de planejamento. Não contribui para aumentar a incidência dos processos avaliativos, seja de programas ou políticas, no processo alocativo orçamentário e financeiro, que tampouco é discutido. Seria preciso articular o processo avaliativo com mudanças na estrutura de governança do processo orçamentário que garanta maior responsividade e coordenação.

Da mesma forma, o PLP é silente quanto aos processos de participação social e não faz referência à possibilidade de cooperação federativa na avaliação dos programas, embora anuncie que o processo de planejamento será caracterizado pela participação da sociedade em todas as suas fases.

A principal inovação do capítulo referente à avaliação dos programas é a abertura para participação de especialistas e instituições externas. Entretanto, o PLP não explicita mecanismos para esse procedimento, sendo necessário determinar dispositivos para normatizar e coordenar essa participação.

Por fim, ainda que não constituam matéria referente a planejamento e avaliação de políticas públicas, núcleos temáticos desta comunicação, cabe ressaltar como merecedores de atenção especial, dado sua importância para a dinâmica das finanças públicas, os dispositivos referentes à hipótese de pagamento antecipado, antes mesmo da liquidação da despesa (art. 39).

Também merece atenção o tratamento reservado a “renúncia de receitas” (art. 65) e a concessão de subsídio financeiro e creditício (art. 41). Nos dois casos, há que se considerar a oportunidade para estabelecimento de regras garantidoras de maior transparência fiscal e orçamentária das despesas, a exigência de estudos que fundamentem os propósitos que justificam a concessão dos benefícios,

bem como o estabelecimento de procedimento de avaliações periódicas dos impactos dos benefícios concedidos sobre os objetivos que fundamentaram a sua concessão, sendo exigido que tais estudos e avaliações (devidamente acompanhado das suas metodologias) sejam disponibilizados em sites abertos ao acesso público.

Conclusão

O PLP n.º 295 apresenta o aspecto meritório de buscar o aprimoramento da gestão pública no sentido de elaborar e executar orçamentos equilibrados e realizáveis, procurando aproximar os orçamentos da real capacidade financeira dos entes da Federação. Entretanto, apresenta aspectos que devem ser mais debatidos e aprimorados, centrados, resumidamente, em 3 grandes temas.

O primeiro diz respeito ao papel concebido ao principal instrumento de planejamento de médio prazo constitucionalmente instituído, o Plano Plurianual. A perspectiva na qual se insere o PLP 295 é de limitação da função do PPA no processo de planejamento e orçamento. É preciso questionar quais as funções que o PPA exerce atualmente, quais poderia exercer e como o projeto de lei contribui para essa evolução.

Em segundo lugar, o PLP se apresenta como mais um elemento de reforço dos mecanismos de controle fiscal brasileiro. Sem negar sua importância, ao contrário, entende-se necessário que esse movimento seja equilibrado com um processo de aumento das capacidades de ação pública, no planejamento e implementação das políticas públicas. O próprio caráter da LDO como instrumento fiscal, extremamente relevante, não pode deixar de ser complementado com a sua função de vinculação entre PPA e LOA, principalmente no que tange à definição das prioridades e dos investimentos plurianuais, que ganham uma nova dimensão na nova lei.

Por fim, é preciso ainda refletir sobre o processo de governança orçamentária. Alguns aspectos fundamentais que são tratados na proposta exigem maior reflexão. A participação do Congresso na previsão de receitas, por exemplo, é diminuída. Não se avança na vinculação entre processos avaliativos e alocativos, o que fragiliza a relação entre planejamento e orçamento. Essa relação está na essência do SPOF e da carreira de planejamento e orçamento e precisa ser considerada em grau máximo de atenção.

