



**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO – IDP  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU EM FINANÇAS PÚBLICAS E  
ADMINISTRAÇÃO ORÇAMENTARIA**

**SIDNEY EUZEBIO MATEUS**

**RAZÕES PARA IMPLANTAR A CONTA ÚNICA NO ESTADO DE  
GOIÁS**

**GOIÂNIA/GO,  
MAIO 2017**

**SIDNEY EUZEBIO MATEUS**

**RAZÕES PARA IMPLANTAR A CONTA ÚNICA NO ESTADO DE  
GOIÁS**

Artigo apresentado como requisito à obtenção do Título de Especialista em Finanças Públicas e Administração Orçamentária, *lato sensu*, do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

**Orientador:** Prof. Me. Bruno Magalhães  
D'Abadia

**GOIÂNIA/GO,  
MAIO 2017**

**SIDNEY EUZEBIO MATEUS**

**RAZÕES PARA IMPLANTAR A CONTA ÚNICA NO ESTADO DE  
GOIÁS**

Trabalho de Curso (TC) apresentado como um dos requisitos para conclusão do curso de Especialização em Finanças Públicas e Administração Orçamentária da Escola de Direito de Brasília – EDB/IDP.

Brasília, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 20\_\_\_\_.

Banca Examinadora

---

Prof. Mestre Bruno Magalhaes D'Abadia  
Orientador

---

Prof.  
Examinador

---

Prof.  
Examinador

# **RAZÕES IMPLANTAR A CONTA ÚNICA NO ESTADO DE GOIAS**

## **REASONS TO IMPLEMENT THE SINGLE ACCOUNT IN THE STATE OF GOIAS**

**Sidney Euzebio Mateus**

### **RESUMO**

O diagnóstico da atual situação da gestão financeira do Estado de Goiás permite concluir que a implantação da CUTE propiciará ao governo beneficiar-se de todas as principais vantagens de um sistema de conta única. Os recursos se encontram dispersos em diversas contas, algumas das quais não são remuneradas para o Estado. A CUTE permitirá melhor gestão da tesouraria, com a obtenção de melhores rendimentos financeiros devido à realização de aplicações financeiras em montantes consolidados. Adicionalmente o Estado se beneficiará de rendimento sobre valores que hoje se mantêm disponíveis sem qualquer rendimento. As melhorias operacionais também são expressivas. Verificou-se que é expressivo o volume de atividades manuais de conciliação de contas bancárias, controles em processos manuais e emissão de guias de receita para apropriação de recursos recebidos mediante depósitos bancários. A implantação da CUTE propiciará ampla automatização dos procedimentos, liberando um contingente expressivo de pessoas, hoje dedicadas a tais tarefas, para a execução de trabalhos mais nobres e de maior complexidade. A CUTE também propiciará maior transparência sobre o volume de recursos disponíveis no Estado, com destaque para os montantes de livre aplicação, separados daqueles pertencentes aos municípios ou destinados a vinculações específicas. Detalhará também em tempo real os montantes que se encontram à disposição da Tesouraria e aqueles mantidos sob guarda de outros órgãos e entidades.

**PALAVRAS-CHAVE:** Conta única. Tesouraria. Rendimentos. Arrecadação. Pagamento. Gestão financeira. Programação financeira.

### **ABSTRACT**

The diagnosis of the current situation of the financial management of the State of Goiás allows to conclude that the implementation of CUTE will allow the government to benefit from all the main advantages of a single account system. The resources are dispersed in several accounts, some of which are not remunerated for the State. CUTE will allow better management of the treasury, with the obtaining of better financial income due to the realization of financial investments in consolidated amounts. In addition, the State will benefit from income on amounts that are currently available without any income. Operational improvements are also significant. It was verified that the volume of manual activities of reconciliation of bank accounts, controls in manual processes and issuance of revenue guides for the appropriation of resources received through bank deposits is expressive. The implementation of CUTE will provide a wide automation of procedures, releasing an expressive contingent of people, now dedicated to such tasks, to perform nobler and more complex works.

The CUTE will also provide greater transparency on the volume of resources available in the State, with emphasis on the amounts of free application, separate from those belonging to municipalities or destined to specific linkages. It will also detail in real time the amounts that are available to the Treasury and those held under the custody of other organs and entities.

**KEYWORDS:** Single account. Treasury. Financial Income. Tax collection. Payment. Financial management. Financial programming.

## **Introdução**

O Brasil está passando por um momento de contração econômica inédito em sua história recente, o que tem causado restrições severas à gestão das finanças do setor público. O enfrentamento das dificuldades financeiras do Estado, se por um lado impõe a adoção de medidas para compatibilizar o nível de despesas com a escassez de recursos, abre a oportunidade para melhorias na gestão das finanças públicas. Muitos avanços já foram incorporados às práticas gerais de gestão financeira dos governos no País. Foram implantados controles de caráter estratégico, como aqueles impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, assim como melhorias de natureza operacional, a exemplo dos já consolidados sistemas de gestão integrada de execução orçamentária, financeira e contábil, e dos recentes esforços para a adoção das Normas de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NCASP).

A literatura sobre o assunto aponta um extenso conjunto de boas práticas que os governos, em qualquer país e em qualquer nível, podem adotar para garantir a eficiência da gestão financeira pública, reduzindo custos para o governo e para a sociedade, ampliando a rentabilidade dos ativos e eliminando ou aperfeiçoando estruturas administrativas, programas, atividades e processos de trabalho. Uma dessas práticas é a centralização dos fundos do tesouro público em um sistema de conta única, passo essencial para que o governo possa usar eficientemente seus recursos financeiros e manter maior controle sobre suas finanças.

Considera-se que uma boa gestão das finanças públicas requer assegurar que todo o dinheiro do governo esteja disponível para a tesouraria. Por sistema de conta única entendem-se diversos tipos de arranjos institucionais e operativos que viabilizem a centralização dos fundos e o seu manejo de maneira consolidada, evitando que os recursos se mantenham dispersos em contas bancárias distintas, às vezes em bancos distintos, e fora do alcance do órgão central de finanças do governo.

O Estado de Goiás, embora já disponha de um processo de centralização de fundos, ainda não adota um mecanismo de conta única conforme com os melhores modelos existentes. Assim, ainda se vislumbra no Estado oportunidade para introdução de uma conta única que viabilize a efetiva centralização de todos os seus recursos financeiros e ao mesmo tempo propicie benefícios de natureza operacional que facilitem a gestão de suas finanças.

O parágrafo abaixo transcreve parte de documento elaborado conjuntamente por especialistas do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no qual se consolidam estudos sobre a utilização de sistemas de conta única em diversos países.

Uma boa gestão financeira pública exige assegurar que todo o dinheiro do governo se encontre disponível para a administração da tesouraria. Isto requer a criação de uma Conta Única do Tesouro(CUTE) que contribua para o uso eficiente dos recursos financeiros e facilite seu controle. A constituição de uma CUTE é um passo essencial no processo de modernização da gestão de tesouraria. É o instrumento para centralizar os fundos públicos e permitir seu manejo de maneira consolidada, além de ser um facilitador e potencializador das reformas na área de gestão de caixa, o que permite que as tesourarias se transformem, avançando além do antigo papel de pagadoria, para chegar a desempenhar funções próprias de uma gerência financeira moderna, adotando mecanismos para realizar projeções, programação, financiamento e aplicações financeiras eficientes e uma gestão ativa de Caixa. <sup>1</sup>

Diversos estudos sobre o assunto destacam a importância dessa ferramenta para a gestão e controle das disponibilidades financeiras do governo, apontando seus principais benefícios, quais sejam<sup>2</sup>:

- Aperfeiçoamento da gestão e do controle das disponibilidades de caixa;
- Ampliação da transparência sobre as contas públicas;
- Redução dos custos de financiamento do governo;
- Ampliação da rentabilidade das aplicações de excedentes de caixa;
- Melhoria da coordenação entre as políticas fiscal e monetária, quando se trata de governos centrais.
- Ampliação da eficiência operativa, com maior simplicidade e celeridade nos processos operativos, e eliminação de atividades e custos desnecessários.

---

<sup>1</sup>ALBUQUERQUE, Claudiano M.; FEIJÓ, Paulo H.; MEDEIROS, Márcio B. Gestão de Finanças Públicas. 3a Edição. Volume I. Brasília, Gestão Pública Editora. 2013.

<sup>2</sup>FAINBOIM, Israel; PATTANAYAK, Saliendra. Treasury Single Account: Concept, Design, and Implementation Issues. Washington. Fundo Monetário Internacional, Nota Técnica, 2010

Não há um modelo específico de conta única que deva ser aplicado indistintamente a qualquer governo. Seu desenho deverá ser o mais adequado às peculiaridades existentes em cada caso, considerando-se em especial os aspectos relacionados com a capacidade tecnológica do governo, os serviços oferecidos pelo sistema financeiro, a legislação ou a viabilidade de ajustes nas leis e normas em vigor, a estrutura organizacional, o relacionamento entre os órgãos centrais de finanças do Poder Executivo e entidades autônomas, em especial os órgãos dos demais poderes, dentre muitos outros fatores.

Dessa forma, o esforço para o desenvolvimento e implantação da Conta Única do Tesouro do Estado de Goiás (CUTE) deve ser precedido de estudos prévios sobre as condições específicas, assim como sobre as oportunidades e limitações que se apresentem. Os resultados dessas avaliações determinarão o modelo conceitual da CUTE.

Tal modelo pode ser entendido como o alicerce sobre o qual se erigirá o sistema da CUTE. Ele deve estabelecer as linhas gerais a serem observadas na definição das regras de negócio do sistema, destacando seus diversos subprocessos, as funcionalidades inerentes a cada subprocesso e as conexões entre eles. Um modelo conceitual é uma descrição sucinta do sistema desejado, na qual devem estar incorporadas as escolhas previamente adotadas quanto a aspectos estratégicos da gestão financeira e também quanto aos processos operacionais mais relevantes.

É relevante ter em conta também que um sistema de CUTE não se implementa integralmente no curto prazo. Em todos os governos a incorporação dos fundos públicos ao sistema da CUTE é um processo contínuo que muitas vezes demanda muitos anos, carecendo de oportunidades estratégicas, capacidades tecnológicas e operacionais, dentre outros fatores. Mais importante, no curto prazo, é instituir um sistema sólido, confiável e operacionalmente simples que não deixe margem a retrocessos no processo de centralização dos fundos do Tesouro público<sup>3</sup>. Nesse sentido, é importante também o papel dos órgãos de controle e das lideranças políticas para incentivarem a ampliação contínua da abrangência da conta única. Deve-se também evitar abrir novas contas bancárias, buscando-se, sempre que possível, revogar dispositivos da legislação que obriguem à manutenção de contas bancárias.

## 1. O que é Conta Única (CUTE)

### 1.1. Objetivos, características e funcionalidades de uma CUTE

A CUTE pode ser definida como um conjunto de sistemas, processos e normas que se aplicam à gestão financeira do tesouro público. Para o presente trabalho pode-se utilizar a

---

<sup>3</sup>WILLIAMS, Mike. Government Cash Management: Good and BadPractice. Washington. Banco Mundial. 2004.

definição a seguir, já mencionada em alguns estudos técnicos: a CUTE pode ser considerada “uma conta bancária ou um conjunto de contas bancárias inter-relacionadas através das quais o governo realiza todas as suas transações de recebimento e pagamento, e obtém um panorama consolidado de sua posição de Caixa ao final de cada dia”.<sup>4</sup>

#### 1.1.1. Objetivos

As experiências mais exitosas de gestão de caixa indicam que a adoção de um sistema de conta única deve buscar atender aos seguintes objetivos<sup>5</sup>:

- a. Eficiência financeira, com centralização dos fundos e completa fungibilidade. De fato, não é suficiente manter os fundos em uma conta centralizadora, se estes não se mantiverem disponíveis para que a Tesouraria possa utilizá-los na cobertura de insuficiências temporárias de qualquer fonte de recursos (o que reduz os custos de financiamento) ou para realizar operações no mercado financeiro, de maneira a melhorar a rentabilidade dos excedentes de caixa;
- b. Eficiência Operacional, com simplificação e maior celeridade dos processos operacionais, mediante racionalização ou eliminação de procedimentos e redução dos tempos de processamento, o que também reduz custos;
- c. Transparência das contas públicas, em decorrência da melhoria da qualidade da informação resultante das melhoras nos mecanismos de registro e conciliação de dados.

#### 1.1.2. Características

Uma CUTE eficiente apresenta algumas características principais, dentre as quais vale a pena destacar<sup>6</sup>:

- a. Cobertura: Deve ser orientada pela observância estrita do conceito de unidade de tesouraria, devendo alcançar todos os órgãos e entidades dos três poderes que constituem o ente público. O entendimento que se aplica é o de que o tesouro público não é só a tesouraria, ou uma pagadoria, ou a Secretaria de Fazenda, mas compreende a totalidade dos ativos e passivos do ente, ou seja, do Estado. Portanto, o conceito alcança todos os órgãos e entidades que integram o orçamento do ente, o qual é mantido pelo

---

<sup>4</sup>Fainboim y Pattanayak, 2011

<sup>5</sup>FAINBOIM, Israel; PATTANAYAK, Saliendra. Treasury Single Account: Concept, Design, and Implementation Issues. Washington. Fundo Monetário Internacional, Nota Técnica, 2010.

<sup>6</sup>Albuquerque et.al, 2015.

Tesouro através das receitas públicas, ainda que se trate de órgãos ou entidades que detenham qualquer nível de autonomia. Além disso, a conta única deve acolher todo tipo de recurso que o governo administre, sejam eles orçamentários ou extra-orçamentários, internos ou externos, inclusive aqueles de terceiros, independentemente das fontes de recursos, das entidades arrecadoras, das entidades beneficiárias e dos usos previstos para os recursos.

- b. **Concentração:** O Tesouro deve manter uma só conta bancária junto ao seu agente financeiro e nenhuma repartição do governo deve dispor de autorização para manter recursos em conta bancária que não se encontre sob supervisão do órgão central de finanças, em caso de ser necessário manter alguma conta bancária que não seja a CUTE. Adicionalmente, a abertura e o encerramento de qualquer conta bancária devem se realizar somente mediante prévia autorização do órgão central de finanças
- c. **Fungibilidade:** Deve ser completa, de maneira que o Tesouro possa realizar a gestão das disponibilidades de caixa segundo princípios que garantam a eficiência financeira da tesouraria.
- d. **Celeridade no processamento dos ingressos e saídas da CUTE:** Os recursos do governo devem ser depositados à conta única imediatamente depois de arrecadados, assim como os débitos devem se realizar na data em que os pagamentos sejam devidos. Isto significa minimizar o “float” bancário, ou seja, o tempo de processamento da arrecadação e dos pagamentos, de maneira a evitar custo de oportunidade que terá o governo quanto maior seja esse tempo.
- e. **Oportunidade da informação:** A tesouraria deve ter acesso, de preferência em tempo real, ou no mínimo diariamente, sobre a posição de caixa do governo (conta única e todas as contas que houver). Contar com informação oportuna é indispensável para a atualização da programação financeira e para viabilizar a realização das operações diárias de tesouraria no mercado financeiro, como a aplicação de excedentes ou o gerenciamento da dívida.
- f. **Disponibilidade da Informação:** A tesouraria não deve depender da informação enviada pelos agentes financeiros. Para tanto, é necessário que os procedimentos e sistemas adotados garantam que todos os registros sobre os movimentos financeiros (arrecadação, pagamentos ou outros) sejam realizados de preferência em tempo real, ou no mínimo diariamente, de maneira a que informação atualizada se mantenha disponível no próprio sistema de informação do governo.

- g. Base legal robusta: De preferência, a norma legal que dá suporte à centralização dos recursos na CUTE deve ser a de maior hierarquia possível (constituição ou lei complementar), estabelecer ampla cobertura e atribuir ao órgão central de finanças a competência para regulamentar o funcionamento do sistema da conta única, assim como para regulamentar e supervisionar abertura e encerramento de qualquer conta bancária, de qualquer órgão ou entidade do governo. O arcabouço normativo deve estabelecer a obrigatoriedade de manutenção, no sistema da CUTE, de todos os recursos do governo, o que implica a proibição de se manter disponibilidade financeiras fora do sistema da CUTE.

### 1.1.3. Funcionalidades customizadas

A implantação de uma CUTE requer que se adote um modelo coerente com a autonomia administrativa de determinadas entidades e que contemple mecanismos operativos compatíveis com suas características e necessidades de gestão, de maneira a que suas contas bancárias possam ser eliminadas sem prejuízo aos seus processos operacionais. Algumas funcionalidades usualmente implementadas nesse sentido merecem ser destacadas, ressaltando-se que este rol foi extraído e compilado das várias fontes de pesquisas citados na bibliografia:

Contas escriturais: Usualmente as unidades mantêm contas bancárias com o objetivo de gerir destacadamente determinadas parcelas de recursos, como aqueles destinados a usos específicos, os recursos próprios e os decorrentes de convênios, doações ou empréstimos. Assim, é conveniente que sejam desenvolvidas funcionalidades, no próprio sistema da CUTE, que permitam às entidades do governo realizar tais operações sem que necessitem utilizar contas bancárias. Ademais, tais funcionalidades devem garantir, aos beneficiários desses recursos, a titularidade e a disponibilidade dos fundos, assim como toda informação pertinente aos movimentos e saldos respectivos.

- a. Aplicações financeira na CUTE: Algumas entidades do governo são legalmente autorizadas a manter disponibilidades financeiras aplicadas, de maneira a que possam se beneficiar dos rendimentos pertinentes. Para tanto tais entidades usualmente transferem esses recursos para contas bancárias diversas, conforme a modalidade de aplicação financeira. Para viabilizar a extinção desse tipo de contas, é possível implantar mecanismos para que as entidades realizem tais aplicações no próprio sistema da CUTE. Neste caso, o Tesouro passa a atuar como um banco dos demais órgãos e entidades, efetuando a aplicação dos recursos no mercado financeiro, globalmente, assim como calculando e creditando aos aplicadores os valores dos rendimentos que lhes couberem.

- b. Pagamentos intrasistema: Os pagamentos entre unidades integrantes da CUTE, inclusive quando se trata de tributos, deve se realizar mediante registros internos nos próprios sistemas do governo, de maneira a que os recursos pertinentes se mantenham na conta única e não necessitem transitar pela rede bancária.
- c. Limites de saque ou de pagamento: Para a realização de pagamentos de forma descentralizada, inclusive dos órgãos e entidades dos demais poderes, o Tesouro pode realizar a liberação de recursos mediante registros de limites de saque ou de pagamento. Neste caso, um sistema de contas escriturais poderá ser utilizado como funcionalidade da CUTE, de maneira a que tais contas passem a cumprir as mesmas funções das contas bancárias, substituindo-as. Tais contas escriturais poderão coexistir com o conjunto de contas escriturais de natureza gerencial.
- d. Registro e conciliação bancária automáticos: O sistema da CUTE deve prover toda a informação que o Tesoureiro necessite para realizar a gestão financeira. Por sua vez, a contabilidade, com seus mecanismos de padronização, conciliação, partida dobrada e auditoria regular, garante a qualidade à informação. As experiências mais exitosas dos sistemas de CUTE apontam a importância de se automatizar os procedimentos de registro e conciliação bancária, de tal maneira que a informação fornecida pelo sistema se mantenha sempre plenamente confiável.
- e. Classificação e distribuição das receitas a cargo do órgão central de finanças. Muitas vezes, por falta de sistemas informatizados eficientes ou por vínculos históricos entre o governo e os bancos estatais, os governos utilizaram os serviços das instituições financeiras para realizar a classificação e a repartição das receitas para outros entes, ou seja, para os municípios, no caso do Governo de Goiás. No caso deste Estado é a Caixa Econômica Federal quem efetua uma primeira etapa de classificação da receita arrecadada, promovendo o crédito de determinadas parcelas a contas dos destinatários dos recursos e assumindo inclusive a iniciativa de calcular os valores destinados a cada município, de acordo com os índices de rateio, e efetuar as transferências para as contas dos mesmos. Este procedimento não é recomendado, visto que a relação do estado com a instituição financeira deve abranger somente a prestação de serviços bancários, sem implicar a transferência da competência para a realização dos pagamentos.

## 2. Arcabouço normativo

Como todos os entes federados no Brasil, o Estado de Goiás está submetido ao regramento da Constituição Federal para os assuntos de finanças públicas. Por conseguinte, o planejamento da ação do Estado se consubstancia no conjunto de três documentos básicos: O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

A Constituição Estadual estabelece que as disponibilidades de caixa do Estado, dos órgãos e entidades do Poder Público e de suas empresas serão depositados em instituições financeira oficiais, ressalvados os casos previstos em lei<sup>7</sup>. Se aplica ao âmbito estadual o princípio de unidade de tesouraria (ou unidade de caixa), derivado do disposto na Constituição Federal<sup>8</sup> e também na Lei nº 4.320/1964<sup>9</sup>.

Adicionalmente, o Estado editou a Lei Complementar nº 121/2015, que instituiu a Conta Única do Tesouro Estadual, determinando a sua implementação até o final do exercício de 2017.

## 2.1 Instituição da CUTE

O Governo dispõe hoje de um mecanismo de centralização de suas disponibilidades financeiras, instituído no âmbito do Poder Executivo através do Decreto nº 6.542/2006. Por esse instrumento foi instituída a Conta Centralizadora do Tesouro Estadual, na Caixa Econômica Federal, destinada à aplicação financeira dos recursos à disposição do Tesouro Estadual, inclusive os diretamente arrecadados pelas empresas estatais dependentes, autarquias, fundações, sociedades de economia mista, empresas públicas e fundos especiais do Poder Executivo.

A SEFAZ pode, em caráter de excepcionalidade, utilizar os fundos da Conta Centralizadora para o atendimento de despesas prioritárias. Trata-se de um mecanismo que confere ao Tesouro alguma fungibilidade na administração das disponibilidades de caixa do governo, embora ainda limitada. De fato, o Estado continua utilizando processo operacional que convive com um grande conjunto de contas bancárias, não se valendo dos benefícios de uma conta única que propiciaria a eliminação de muitos procedimentos manuais e tornaria operacionalmente mais eficiente o processo de gestão financeira do Estado.

---

<sup>7</sup> Constituição Estadual, art. 109

<sup>8</sup> Constituição Federal, Art.164, § 3º

<sup>9</sup> Lei nº 4.320/1964, art. 56.

A Conta Centralizadora deverá ser extinta a partir da implantação da Conta Única do Tesouro Estadual, na forma estabelecida na Lei Complementar Estadual nº 121/2015, cujos preceitos mais relevantes são os seguintes:

- Determina que até o final de 2017 a CUTE deverá alcançar a totalidade dos recursos do Estado;
- Veda a abertura de contas bancárias pelos órgãos e pelas entidades integrantes da Conta Única, exceto aquelas previstas nesta Lei Complementar ou expressamente autorizadas pela Secretaria da Fazenda;
- Determina a constituição de um mecanismo de contas escriturais no sistema de contabilidade do Estado;
- Determina a integração, ao sistema da CUTE, de todos os órgãos e entidades do Poder Executivo, independentemente das fontes de recursos, dos seus titulares ou beneficiários, das vinculações de gasto e dos agentes arrecadadores, com poucas exceções que a mesma Lei menciona;
- O Art. 7º da Lei, vetado pelo Governador e posteriormente promulgado pela Assembleia Legislativa, estabelece que a CUTE “não poderá” abrigar as contas dos Poderes Legislativo e Judiciário, dos Tribunais de Contas do Estado – TCE e dos Municípios, bem como do Ministério Público.

## 2.2 Depósito das disponibilidades da CUTE

Sobre o banco depositário dos recursos da CUTE, o Art. 164 da Constituição Federal, em seu parágrafo terceiro, estabelece que *“as disponibilidades de caixa da União serão depositadas no banco central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.”*

Há manifestações de tribunais de contas no sentido de que os demais entes da Federação, no uso de sua competência concorrente, podem editar norma específica dispondo que as disponibilidades de caixa sejam depositadas em entidades privadas.

Nessa linha, a LC 121/2015 estabeleceu, em seu art. 1º, parágrafo único, inciso III, que *“o Sistema da Conta Única do Tesouro Estadual será constituído por conta bancária única em instituição financeira contratada pelo Estado e pelas contas escriturais no sistema de contabilidade do Estado, disciplinadas pela Secretaria da Fazenda”*.

O Governador dispõe de competência para disciplinar a gestão dos recursos de caixa do tesouro estadual, conforme dispõe o Art. 9º da Lei Complementar Estadual nº 121/2015: “*O Chefe do Poder Executivo poderá baixar normas regulamentares necessárias à efetividade do Sistema instituído por esta Lei Complementar*”.

### 2.3.Contas bancárias

Enquanto não se completar a implantação da CUTE, a abertura de contas bancárias, no âmbito do Poder Executivo, continuará submetida ao disposto no art. 4º do Decreto nº 6.737, de 2008, onde se estabelece que a abertura das contas depende de prévia autorização da Superintendência do Tesouro Estadual.

Com relação aos Fundos Rotativos, a Lei Complementar Estadual nº 64, de 2008, estabeleceu que seus recursos devem ser mantidos em conta corrente única e permanente, junto ao banco oficial responsável pela movimentação das contas do Estado. Trata-se de norma que se aplica, portanto, a todos os órgãos do Estado, de todos os Poderes. Quanto aos Adiantamentos, cujos procedimentos para concessão e aplicação foram estabelecidos por intermédio da Lei Estadual nº 16.434, de 2008, a orientação para os depósitos bancários consta apenas do parágrafo 3º do Decreto nº 6.907, de 2009. Por esse dispositivo fica estabelecido que a Portaria de autorização do adiantamento, expedida pelo ordenador de despesa, deverá indicar a conta de depósito específica. Trata-se, também, de norma aplicável apenas no âmbito do Poder Executivo.

## 3.Contextualização

### 3.1. Cenário geral do País

As tesourarias governamentais mais modernas gerenciam as disponibilidades financeiras tendo como objetivo garantir recursos para que os pagamentos decorrentes da execução orçamentária sejam realizados sempre que necessário, de forma a que não ocorram atrasos de pagamento. Adicionalmente se busca realizar uma gestão que maximize os rendimentos sobre os excedentes de caixa e minimize os custos de financiamento.

Em modelos dessa natureza não há prática de racionamento de caixa, ou seja, procedimentos que influenciem a execução do orçamento anual ou determinem a época de pagamento das despesas em conformidade com uma programação financeira do Tesouro. O volume global do gasto é determinado pelo orçamento anual e, por sua vez, o ritmo dos pagamentos, ao longo do ano, é determinado pelo ritmo da execução das políticas públicas nas

unidades executoras. À tesouraria cabe elaborar as projeções do fluxo de pagamentos que cada órgão necessitará realizar e garantir que os recursos financeiros estejam disponíveis tão logo a despesa seja liquidada.

Obviamente, para a adoção de um modelo de gestão como esse, algumas condições são imprescindíveis. Primeiramente, o orçamento deve ser realista. As previsões de receita devem ser precisas, de maneira a que não reste margem para a ocorrência de frustração na arrecadação estimada no orçamento. Também as dotações orçamentárias devem comportar a totalidade das despesas obrigatórias ou que o governo efetivamente deseje realizar, mantendo-se ainda reservas de contingência que possam absorver necessidades de gastos imprevisíveis. Por fim, todos os recursos previstos no orçamento devem ser geridos pelo Tesouro e não pode haver restrições para que este gerencie as disponibilidades, independentemente dos órgãos arrecadadores, das fontes, dos destinos ou da titularidade dos recursos arrecadados.

A adoção de um modelo como este, no Brasil, encontra obstáculos relevantes, os quais foram agravados nos últimos anos devido às restrições financeiras impostas pelos desajustes da economia. As obrigações de gasto impostas por normas constitucionais e legais, a rigidez das despesas que impossibilita a adequação do gasto à efetiva capacidade de pagamento do Estado, bem como o excesso de vinculações de receitas, tem inviabilizado a elaboração de orçamentos realistas. O arcabouço normativo que dita a elaboração e execução do orçamento é muitas vezes confuso e tecnicamente deficiente. Por sua vez, é escasso o reconhecimento da importância de se manter as finanças do Estado equilibradas.

Por não ser realista, parte da despesa autorizada no orçamento muitas vezes não pode ser executada, por ser incompatível com o equilíbrio fiscal geral ou com a arrecadação da respectiva fonte de receitas. Assim, a deficiência institucional no âmbito do orçamento prejudica a eficiência da gestão financeira.

### 3.2 Cenário específico do Estado de Goiás

O cenário apresentado se encontra presente nos três níveis de governo em todo o País e não é diferente no Estado de Goiás, de maneira que o Estado não detém as condições que propiciam uma gestão financeira eficiente. Primeiro, o orçamento não é realista, o que inviabiliza a elaboração de uma programação financeira realista.

Em segundo lugar, a Superintendência do Tesouro não gerencia a totalidade dos recursos financeiros do Estado, mas tão somente aqueles depositados em um conjunto das contas que administra, enquanto outros órgãos do Estado mantêm contas bancárias próprias.

Adicionalmente, o Tesouro é pressionado pela necessidade de transferir recursos para conta de despesas vinculadas, como as da educação e da saúde, fora do sistema da conta única. A programação do fluxo de caixa anual do Tesouro considera somente os recursos movimentados nas contas que o mesmo administra, ou seja, a conta principal do sistema da conta única e algumas contas no Banco do Brasil e na Caixa Econômica Federal. As despesas realizadas à conta de recursos arrecadados e mantidos em outras contas bancárias não são consideradas em sua programação. Em decorrência das condições descritas, o gerenciamento financeiro se realiza com horizonte limitado, com muitas decisões de pagamento tomadas caso a caso.

As despesas de pessoal e da dívida, inclusive precatórios e RPV, são lançadas na programação anual do Tesouro pelos valores das estimativas mais confiáveis, sempre que a programação é revista. Nos quadros de programação essas despesas são detalhadas em valores diários. Também as receitas são programadas em valores diários. No entanto, para os gastos com custeio e investimento não há exatamente uma programação e nem uma estimativa realista. O valor global das cotas de execução orçamentária para o ano é detalhado por mês, por duodécimos, com ajustes pontuais.

Assim, o horizonte de programação das despesas de custeio e investimento é de curtíssimo prazo. Basicamente se verifica o saldo de caixa em determinado dia para em seguida se definir o montante que poderá ser pago. Os pagamentos das despesas terminam sendo decididos, a cada dia, com base no saldo de caixa existente. Os órgãos não têm informação antecipada sobre os montantes dos pagamentos que poderão realizar a cada mês.

As práticas de programação somente recentemente buscam distinguir entre a execução orçamentária e a execução financeira. Esse tipo de distinção é relevante sobretudo no que se refere a despesas de custeio e investimento, devido ao tempo que usualmente transcorre entre o empenho da despesa e seu pagamento.

O Estado não mantém reservas de caixa em montante que garanta suficiência de recursos para fazer face a variações imprevistas do volume das receitas ingressadas ou dos pagamentos. Essa deficiência do processo gerencial limita a viabilidade de se realizar uma programação de pagamentos que possa efetivamente ser executada.

Por fim, cabe mencionar que os relatórios diários de acompanhamento e gerenciamento do fluxo de caixa são realizados fundamentalmente através de procedimentos manuais, o que demanda demasiado tempo de processamento, elevada carga de trabalho da equipe e atrasos no processo de tomada de decisão.

#### 4. Fatores que impactam a implantação da CUTE no Estado

#### 4.1. Gestão de tesouraria no estado de Goiás

O processo de desenvolvimento e implantação do sistema da CUTE no Estado já conta com alguns fatores que contribuirão para o sucesso da iniciativa, valendo destacar os seguintes:

1. Arcabouço normativo que prevê a instituição da CUTE, com cobertura sobre os órgãos do Poder Executivo, o que se concretizou através da edição da Lei Complementar nº 121, de 21.12.2015;
2. Capacidade tecnológica, consubstanciada sobretudo pelo Sistema Informatizado de Programação e Execução Orçamentária e Financeira Estadual - SIOFI-Net e pelo sistema Administração Financeira do Tesouro -AFT, já consolidados e de uso generalizado no governo, este último no âmbito do Poder Executivo;
3. Processos operacionais de execução orçamentária, financeira e contabilidade, também já consolidados e aplicados em todo o governo (embora a contabilidade ainda se encontre em processo de melhoria para efetivamente funcionar como um processo integrado), em especial quanto aos seguintes aspectos:
  - a. Utilização do Documento de Arrecadação de Receitas do Estado -DARE para arrecadação de qualquer receita do Estado, o qual já é de utilização obrigatória a todos os órgãos que administrem receitas;
  - b. Pagamento somente através de Ordens de Pagamento – OP emitidas no SIOFI-Net, inclusive quando se trata de utilização de recursos próprios que não transitem pelas contas administradas pelo Tesouro;
  - c. Repasse de recursos para a execução a cargo dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário somente através do SIOFI-Net.
4. Adoção de classificadores padronizados, observando orientação centralizada no âmbito da União, conforme Portaria Conjunta STN/SOF no 3/2008, no caso da despesa, e Portaria STN/SOF no 02/2012, no caso da receita;
5. Vedação de quaisquer procedimentos que viabilizem a execução de despesa sem comprovada e suficiente disponibilidade de dotação orçamentária e financeira.
6. Determinação, através da Lei Orçamentária Anual - LOA, de que todos os valores recebidos no âmbito dos órgãos e entidades do governo somente poderão ser utilizados mediante prévia incorporação ao orçamento.

No entanto, cabe destacar que alguns fatores poderão afetar negativamente o processo de implantação da CUTE no Estado:

- a. As limitações financeiras do Estado, decorrentes da retração econômica porque passa o País, o que impõe limitações para um dos fatores de sucesso desse tipo de empreendimento, ou seja, a garantia de disponibilidade dos recursos depositados na CUTE por órgãos e entidades que administrem receitas próprias;
- b. A limitada capacidade existente na SEFAZ quanto ao atendimento de suas demandas de desenvolvimento de novas soluções tecnológicas.

#### 4.2 Estrutura organizacional e competências

A estrutura organizacional da SEFAZ conta com três Superintendências: a de Gestão, Planejamento e Finanças, que trata dos assuntos administrativos, a do Tesouro Estadual e a da Receita. Integram a estrutura da Superintendência do Tesouro Estadual um Núcleo de Contabilidade e cinco Gerências: de Contas Públicas (GECOP), do Fundo Protege (PROTEGE), da Dívida Pública e Receita Extra-Tributária (GDPR), do Planejamento e Projetos Financeiros (GPFIN), de Administração Financeira (GEFIN).

A GEFIN desempenha atividades típicas de “front office”, realizando contatos diários com as unidades executoras do orçamento e com as autoridades da SEFAZ, com vistas à adoção de decisões sobre os pagamentos a serem realizados a cada dia. Também desempenha funções típicas de “back office” em relação a parte das atividades desempenhadas pela Superintendência do Tesouro, compreendendo a execução das operações de tesouraria, os registros relacionados com os pagamentos da dívida pública e as conciliações das contas bancárias específicas do Tesouro. A GPFIN funciona como uma unidade típica de “middle office”, operando o sistema de “business intelligence” e gerando estudos e relatórios de apoio à tomada de decisão. A Núcleo de Contabilidade tem a função de órgão central de contabilidade do Estado, cabendo-lhe orientar, coordenar e supervisionar as atividades pertinentes à contabilidade em todos os órgãos do Estado.

As finanças públicas em qualquer governo compreendem pelo menos quatro grandes macroprocessos: Arrecadação, Contabilidade, Planejamento e Orçamento, e Execução Orçamentária e Financeira. Visando uma melhor organicidade, usualmente as áreas de finanças dos governos são estruturadas em grandes sistemas organizacionais, segundo cada um desses processos: sistema de arrecadação, sistema de contabilidade, sistema planejamento e orçamento, sistema de execução orçamentária e financeira. Cada um desses sistemas pode estar a cargo de uma determinada unidade administrativa, na qualidade de órgão central do sistema, cabendo-lhe desempenhar atividades como a expedição de atos normativos, a orientação e

supervisão dos órgãos setoriais, assim como a gestão das ferramentas informatizados de gestão operacional das atividades pertinentes a cada um dos macroprocessos.

No Estado de Goiás o sistema de arrecadação conta com um sistema informatizado próprio, o SARE, que se encontra sob gestão da Superintendência da Receita; o Planejamento e Orçamento dispõe do sistema SEO, gerido pela SEGPLAN; a contabilidade está desenvolvendo o Sistema de Contabilidade Geral - SCG, mantido sob sua gestão; as atividades de execução orçamentária e financeira, no entanto, não estão formalmente organizadas sob a forma de sistema e a unidade administrativa que naturalmente deveria ser o órgão central desse sistema, a Superintendência do Tesouro Estadual, não mantém sob sua gestão os sistemas informatizados adotados no processo, o SIOFI-Net e o AFT.

A gestão do SIOFI-Net está a cargo da Superintendência de Orçamento e Despesa da Secretaria de Gestão e Planejamento - SEGPLAN, competindo a essa secretaria adotar todas as providências relativas à administração, alteração, inclusão, exclusão e a outras modificações necessárias ao funcionamento do sistema. Assim, a manutenção do sistema, definição de suas funcionalidades e priorização quanto às melhorias que devam ser introduzidas no sistema dependem de iniciativas da SEGPLAN e não do órgão central de finanças do governo.

Da mesma forma, o acesso ao SIOFI-Net se dá mediante cadastro do usuário e liberação pela Superintendência de Orçamento e Despesa da SEGPLAN. Apenas a operacionalização do módulo relativo à programação e provisão financeira de recursos ordinários do Tesouro, com a correspondente emissão das Ordens de Provisões Financeiras - OPF's, está a cargo da Superintendência do Tesouro. O sistema AFT também se mantém sob gestão da SEGPLAN.

Uma clara organização de todas essas atividades do governo, em sistemas organizacionais aderentes aos macroprocessos mencionados poderá contribuir para a melhoria do desempenho dos órgãos encarregados das atividades pertinente. Cabe mencionar que o Regimento Interno da SEFAZ incorpora referência a um Sistema de Administração das Finanças Estaduais, enquanto do Decreto nº 8.536, de 2016, menciona o Sistema de Contabilidade Geral do Estado de Goiás. No entanto, não há normas que especifiquem claramente quais são os órgãos centrais desses sistemas, assim como as atribuições e competências de seus integrantes.

A área de TI também pode ser melhor estruturada. Um arranjo de reconhecido sucesso atualmente prevê que cada área responsável por um macroprocesso da organização disponha de uma equipe de TI voltada especificamente ao respectivo negócio. Assim, na área de finanças caberia haver pelo menos quatro núcleos de informática, cada um dedicado a um dos quatro

sistemas estruturantes: orçamento, receita, finanças e contabilidade. Um comitê de informática usualmente é constituído com a função de coordenar o desenvolvimento de soluções tecnológicas nessas diferentes áreas. A importância desse tipo de estrutura está em que cada núcleo se especializa no conhecimento das regras do respectivo macroprocesso. Cada um terá a responsabilidade de realizar a interlocução entre os usuários dos sistemas e os fornecedores das soluções de informática.

#### 4.3 Principais sistemas atualmente existentes:

Os órgãos de finanças do Governo do Estado de Goiás utilizam um conjunto de sistemas informatizados para apoio à execução das atividades operacionais e geração de informações gerenciais. Os principais sistemas são os seguintes:

- a. SIOFI-Net – Sistema de Programação e Execução Orçamentária e Financeira: utilizado para o registro e controle da execução orçamentária e financeira do Estado, abrangendo os órgãos dos três poderes do Estado, compreendendo o controle das etapas formais de execução da despesa.
- b. AFT – Administração Financeira do Tesouro: utilizado para o registro e controle da execução orçamentária e financeira do Tesouro quanto aos aspectos de programação da execução e dos pagamentos, exclusivamente no âmbito dos órgãos do Poder Executivo. Opera de modo integrado ao SIOFI-Net e complementa os controles realizados por esse sistema, abrangendo o cronograma de pagamentos das despesas contratadas, inclusive para os exercícios posteriores ao ano corrente, bem como controles intermediários realizados nas etapas formais da execução da despesa.
- c. SCG – Sistema de Contabilidade Geral: em implantação a partir de 2016, em substituição do SCP – Sistema de Contabilidade Pública, o qual foi desativado a partir do encerramento contábil do exercício de 2015.
- d. SIPLAM - Sistema de Planejamento e Monitoramento das Ações Governamentais: é utilizado na formulação, monitoramento e avaliação das políticas públicas e se constitui no principal instrumento de informações qualitativas e quantitativas sobre a programação e execução física e financeira dos Programas do Plano Plurianual, sendo de utilização obrigatória em todos os órgãos e entidades do Estado.
- e. SEO-Net - Sistema de Elaboração do Orçamento: desenvolvido e gerido pela SEGPLAN, para apoio ao processo de elaboração do orçamento.

- f. SPR – Sistema de Previsão da Receita: gerido pela Gerência de Contas Públicas – GECOP, é utilizado fundamentalmente para elaborar as estimativas de receita necessárias à elaboração do orçamento e para alimentar, em parte, as planilhas de projeção do fluxo de caixa.
- g. SARE – Sistema de Arrecadação de Receitas Estaduais: adotado como sistema oficial de arrecadação das receitas públicas do Poder Executivo estadual, compreendendo tanto as receitas tributárias quanto outras receitas e créditos do Tesouro estadual. Este sistema está em processo de atualização tecnológica, tendo como objetivo sua substituição por outro completamente novo, internamente denominado ARR (sistema de arrecadação).
- h. SDP – Sistema da Dívida Pública: em desenvolvimento e implantação gradual, por módulos. Tem por finalidade apoiar o processo de gerenciamento dos contratos de dívida.

Grande parte desses sistemas se encontra hospedada em servidores mantidos em dependências da SEGPLAN situadas no mesmo complexo onde se encontra instalada a SEFAZ. Alguns dos servidores são mantidos nas dependências da SEFAZ. A gestão física e lógica dos recursos de informática é, em parte, compartilhada entre a SEFAZ e a SEGPLAN, inclusive quanto aos aspectos de segurança e continuidade de operações. Em alguns casos em que os recursos são voltados exclusivamente para a SEFAZ, sua gestão é exclusiva desta Secretaria. A avaliação dos técnicos da SEFAZ, consultados durante os trabalhos de campo para elaboração deste relatório, é de que os serviços prestados pela SEGPLAN têm sido insatisfatórios no que diz respeito ao atendimento tempestivo das demandas da área fazendária.

#### 4.3.1 Cobertura dos sistemas existentes

As principais atividades operacionais relacionadas com a arrecadação e classificação das receitas, assim como com a execução da despesa, são realizadas através de sistemas informáticos, com registros e controles automáticos:

- a. Arrecadação tributária: processada através do SARE desde o lançamento do tributo até a classificação dos recursos arrecadados. No caso das receitas administradas pelo Detran, a classificação correspondente também se processa através do SARE. A alimentação de dados sobre essas receitas, em todos os sistemas da SEFAZ, inclusive os correspondentes lançamentos contábeis, se realiza através de registros automáticos, exceto quando aos registros gerados por DARE-Virtual, documento sobre o qual se discorre em item específico deste documento.

- b. Execução orçamentária e financeira: a execução da despesa, em todas as suas etapas, é processada através dos sistemas SIOFI-Net e AFT, com geração automática dos registros contábeis cabíveis em cada etapa.

No entanto, muitas atividades relevantes ainda são executadas com pouca ou nenhuma utilização das facilidades propiciadas pelos meios eletrônicos, destacando-se as seguintes:

- a. Conciliação bancária: realizada integralmente através de procedimentos manuais, mediante comparação visual entre os valores lançados nos extratos das contas bancárias e aqueles lançados na contabilidade;
- b. Recebimentos de recursos não processados através do SARE: Os recursos recebidos pelo Estado, relativos a depósitos extrajudiciais, depósitos de diversas origens ou restituições de valores pagos a maior, por não constituírem receita, não são processados através do SARE e são recebidos mediante depósitos em contas bancárias. Este tipo de recebimento não conta com o apoio de um mecanismo informatizado, de maneira que todo o seu processamento requer inserção manual de dados para fins de ajustes nos sistemas da arrecadação e do Tesouro. Há também receitas recebidas através de depósitos em centenas de contas bancárias de diversas unidades do Estado. Nesses casos o processamento das receitas requer a execução de procedimentos manuais, utilizando-se os mecanismos da Guia de Receita Orçamentária – GRO para o registro da arrecadação. Também os rendimentos de aplicação financeira das disponibilidades existentes neste tipo de conta são apropriados mediante emissão da GRO.
- c. Pagamentos no mesmo dia da emissão da ordem de pagamento - OP: as OPs emitidas em cada dia são pagas na Caixa a partir do dia útil seguinte. Quando situações extraordinárias exigem a realização de um pagamento no mesmo dia da emissão da OP, um procedimento manual é utilizado. A OP, emitida no SIOFI-Net, é impressa, assinada manualmente e enviada à Caixa para o pagamento. Para evitar duplicidade de pagamento, tal OP é excluída do arquivo eletrônico das OP enviadas para a Caixa.
- d. Pagamentos mediante débito em contas mantidas pelo Tesouro no Banco do Brasil. Todos os pagamentos mediante débito em contas bancárias mantidas no Banco do Brasil são realizados mediante OP impressas e firmadas manualmente, embora tais documentos sejam emitidos através do SIOFI-Net. O registro nesse sistema, relativo à quitação da OP, também se realiza manualmente, mediante verificação visual do correspondente lançamento no extrato da conta bancária.
- e. Programação financeira do Tesouro. Os diversos quadros de apoio à elaboração da programação financeira do Tesouro, bem como de acompanhamento diário e mensal de

sua execução, se realizam através de planilhas em aplicativo Excel. A GEFIN, responsável direta pela elaboração desses quadros, não utiliza base estruturada de dados históricos sobre o fluxo de caixa do Tesouro, para a realização de estudos com projeções dos fluxos futuros e avaliação de diferentes cenários.

- f. Controle da abertura e encerramento de contas bancárias. A abertura de contas bancárias requer prévia autorização do Tesouro. Para tanto, a entidade que necessita abrir conta bancária elabora proposta à Caixa, enviando-a preliminarmente à GECOP. A autorização é realizada através de carimbo no documento, com firma do Superintendente do Tesouro. Não existe uma ferramenta ou base de dados para apoio à execução deste processo. Os controles pertinentes são realizados mediante registros manuais em uma planilha eletrônica da GECOP. Para fins contábeis, o registro dos ingressos de recursos nas contas bancárias, assim como a emissão de OP para pagamento a débito das mesmas, requer o prévio cadastramento da conta bancária no SCG. Assim, o cadastro de contas bancárias no sistema da contabilidade poderia ser aperfeiçoado para funcionar também como ferramenta de apoio ao controle de abertura e encerramento dessas contas.

#### 4.3.3 Outras observações sobre TI na SEFAZ

A SEFAZ dispõe de uma ferramenta de elaboração de relatórios gerenciais (Business Objects – BO), utilizada para a produção de relatórios ad hoc de apoio à tomada de decisão, assim como para a divulgação de informações para o público em geral. O BO trabalha sobre a base dados dos diversos sistemas informáticos utilizados no âmbito da SEFAZ, permitindo classificar e relacionar dados para a geração de relatórios segundo as necessidades de cada análise ou estudo desejado. A ferramenta é utilizada mediante acesso remoto, através da internet, por usuários previamente cadastrados. Diversas entidades, inclusive o TCE, utilizam o BO. No âmbito da Superintendência do Tesouro uma equipe especializada, composta por cinco membros, está preparada para utilizar a ferramenta e gerar relatórios com elevado nível de sofisticação.

As funcionalidades do SIOFI-Net e do AFT em geral são complementares. No entanto, uma análise preliminar indica que o processo de execução em dois sistemas operados simultaneamente resulta ser pouco produtivo em diversas etapas, às vezes exigindo entradas de dados redundantes ou atividades aparentemente desnecessárias. O processo operacional executado merece reavaliação ampla, visando maior racionalização e simplificação das diversas

funcionalidades, com redesenho do processo de trabalho e ajustes nos sistemas informáticos. Caberia reavaliar inclusive a opção pela manutenção de dois sistemas distintos, ante a hipótese de atendimento do conjunto das atuais funcionalidades por módulos distintos de um só sistema. Tais mudanças deveriam ser seguidas da revisão do arcabouço normativo que rege a execução orçamentária e financeira através desses dois sistemas. Este assunto, no entanto, não está inserido no escopo do Plano de Trabalho de que trata o contrato objeto do presente diagnóstico.

Atualmente não existe no âmbito da SEFAZ um mecanismo de cálculo e distribuição de rendimento de aplicação financeira aos titulares dos recursos do Governo do Estado. As disponibilidades são aplicadas no agente financeiro, através de contas bancárias, e os rendimentos são creditados às mesmas contas. As disponibilidades líquidas no âmbito do mecanismo da conta centralizadora são aplicadas e seus rendimentos revertem à conta do Tesouro.

O TCE, por meio do Despacho nº 22/2016, se manifestou no sentido da instituição de um “sistema informatizado para o controle dos rendimentos da conta centralizadora”. Essa manifestação diz respeito ao fato de que a legislação que instituiu o sistema da conta centralizadora do Tesouro prevê, segundo algumas condições, que os rendimentos obtidos pelo Tesouro sobre as aplicações das disponibilidades da conta centralizadora sejam creditados proporcionalmente a cada uma das entidades titulares das contas que compõem aquele sistema. Essa regra foi alterada com a edição da LC 121, de 2015, que assim estabelece: “*Art. 5º As disponibilidades de recursos da conta única do Tesouro Estadual, independentemente da fonte, serão aplicadas no mercado financeiro pela Secretaria da Fazenda e as receitas decorrentes das aplicações financeiras constituirão Fonte de Recursos Ordinários do Tesouro do Estado*”.

Apesar desse mandamento, é importante reconhecer que diversas entidades do Estado mantêm recursos em contas bancárias, sob condições contratuais ou normativas que tornam necessário que os respectivos rendimentos financeiros revertam em benefício das mesmas operações. A incorporação desses recursos à CUTE requer sua individualização no mesmo nível em que hoje são individualizados em de contas bancárias. Também é necessário que tais disponibilidades possam receber os correspondentes rendimentos financeiros, de maneira individualizada. Para tanto, será necessário implantar um mecanismo de cálculo de rendimentos dos recursos mantidos na CUTE, com distribuição periódica desses rendimentos aos titulares dos recursos nela depositados. Esse mecanismo inclusive poderia ser oferecido a entidades e fundos que tenham sido excepcionalizados da obrigatoriedade de depósito à CUTE, como os órgãos de outros Poderes, como incentivo para que venham a integrar, voluntariamente, esse

sistema. Para tanto será necessário estabelecer as regras, processos e sistemas relacionados ao assunto, no bojo das medidas de implantação da CUTE.

## **Conclusão**

Em decorrência desse estudo, as propostas apresentadas neste trabalho abordam os seguintes aspectos: (i) o estabelecimento de uma programação de empenhos e de pagamentos em um horizonte que alcance todo o ano em curso; (ii) a constituição de reservas financeiras que propiciem maior segurança quanto ao efetivo cumprimento da programação de pagamentos e (iii) a geração automática de relatórios gerenciais, em substituição aos principais relatórios atualmente elaborados manualmente, bem como o desenvolvimento de novos relatórios que ampliarão a capacidade de análise e monitoramento do fluxo de caixa do Tesouro.

### Horizonte de programação

O orçamento governamental é o principal balizador do horizonte de programação da despesa em cada exercício financeiro. No entanto, quando é frequente e expressiva a disparidade entre as dotações aprovadas e a despesa efetivamente executada, torna-se relevante adotar instrumentos adicionais para orientar os gestores públicos e os fornecedores do governo quanto à real expectativa de comportamento da despesa.

Estabelecer o horizonte de programação das despesas de custeio e investimento do governo contribui para melhorar o desempenho da gestão do fluxo de caixa e evitar atrasos de pagamento. No caso do Estado de Goiás, tal programação implicará explicitar de antemão as disparidades entre o orçamento aprovado e a efetiva viabilidade de execução de seus montantes globais. Para equilibrar a despesa com a realidade financeira do Estado, seria necessário estabelecer subtetos de execução para determinadas despesas, em montantes inferiores aos aprovados na lei orçamentária anual.

Nesse sentido, cabe ressaltar que o Governo Federal adota um processo de gestão da execução orçamentária e financeira fundamentado na Lei de Responsabilidade Fiscal e nas Leis de Diretrizes Orçamentárias da União, por meio do qual são estabelecidos anualmente subtetos para empenho da despesa autorizada no orçamento anual. Mediante Decreto Presidencial são fixados limites de empenho, por órgãos e grupos de fontes, em montantes inferiores aos tetos das dotações orçamentárias.

Tal limitação ocorre sempre que houver expectativa de frustração da arrecadação das receitas do exercício ou quando as inconsistências entre as fontes de receita estimadas e as

efetivamente arrecadadas imponham gastos adicionais obrigatórios em decorrência das vinculações de receitas. Paralelamente ao subteto orçamentário é também fixado o calendário financeiro, mediante publicação dos limites de pagamento que cada órgão poderá realizar a cada mês do ano.

Priorizar e estabelecer o calendário de pagamento

Propõe-se que o Estado de Goiás adote prática de programação similar à do Governo Federal. Para tanto, no início de cada exercício se fixaria um subteto de execução das despesas de custeio e investimento, de maneira a que a diferença entre o montante global orçado e o limite liberado constituiria uma cautela para fazer face a eventual frustração da arrecadação ou necessidade de acomodação de novas despesas.

Na mesma ocasião seria estabelecida a programação de pagamentos mensais que cada órgão poderia realizar, por grupo de fontes de recursos, abrangendo inclusive os recursos disponíveis nos órgãos (RDO). Para tanto, as principais medidas a serem implementadas seriam as seguintes:

- a. Elaboração do quadro de programação da execução orçamentária para todo o ano, nos moldes já adotados pelo Estado;
- b. Fixação do montante global de execução orçamentária (subteto orçamentário) da despesa de custeio e investimento, para todo o ano;
- c. Fixação do montante global de pagamento das despesas de custeio e investimento, para todo o ano, em montante compatível com o subteto de execução orçamentária e considerando os pagamentos de restos a pagar;
- d. Priorização e estabelecimento dos subvetores de empenho das despesas de custeio e investimento, detalhadas por órgão e fontes de recursos, com observância do subteto global definido para execução orçamentária de tais despesas;
- e. Fixação do calendário mensal de pagamento de despesas de custeio e investimento do Estado, incluindo-se os restos a pagar, com o detalhamento também por órgãos e fontes de recursos.
- f. Edição de ato formal que estabeleça os montantes a serem executados por cada órgão. Propõe-se que o assunto seja regulamentado anualmente através do decreto de execução orçamentária e financeira, no qual se incorporaria autorização para que os montantes programados possam ser ajustados periodicamente por atos da JUPOF;
- g. Registro e controle do cumprimento de tais limites através do sistema AFT.

## Reservas financeiras

A constituição de reservas financeiras tem por objetivo garantir que sempre haverá disponibilidades suficientes para a execução dos pagamentos a cargo do Estado. É um mecanismo de gerenciamento de risco e, nesse sentido, o valor dessa reserva deve ser definido mediante avaliação que considere o nível do risco (montante das perdas financeiras prováveis em caso de atraso de pagamento) e o custo de manter a própria reserva (diferença entre os rendimentos obtidos na aplicação das reservas e os custos de financiamento da dívida, o qual é irrelevante para o Estado uma vez que o mesmo não opera regularmente no mercado de títulos).

Embora seja relevante que qualquer gestor financeiro possa dispor de mecanismos para lidar com as flutuações de suas receitas e despesas, no âmbito governamental a constatação da existência de disponibilidade em caixa eventualmente poderia resultar em pressão para gasto adicional, ou seja, atendimento à necessidade adicional de despesa. Essa hipótese, porém, não se sustenta diante do princípio do equilíbrio do orçamento, o qual preconiza que todo gasto deve ser suportado por uma fonte de receita de mesmo valor (e não por uma disponibilidade de caixa). Logo, o que permite uma ampliação da despesa é um ingresso de receita adicional ao montante previsto no orçamento, e não a disponibilidade de caixa.

Sob tal ótica, a constituição de reservas financeiras no âmbito do Estado não acarreta custo financeiro relevante, uma vez que o ente não dispõe de mecanismo para atuar ativamente no mercado de dívida pública. O Estado não dispõe da opção de utilizar suas disponibilidades para antecipar o pagamento da dívida e com isso reduzir os encargos financeiros sobre ela incidentes. Portanto, não há um “custo de oportunidade” sobre as disponibilidades.

Sobre eventuais custos de se manter reservas, caberia ressaltar somente as situações em que o governo tenha perdido o controle de suas finanças e se encontre com elevado volume de pagamentos em atraso, sujeitos a encargos moratórios. Nestes casos, o custo da reserva seria representado pela diferença entre os rendimentos obtidos nas aplicações financeiras e o custo dos encargos incidentes sobre os atrasados. No entanto, esta não é a situação do Estado de Goiás.

No presente documento não se apresentam metodologias para a definição dos montantes das reservas. Para tanto seriam necessários estudos adicionais, considerando as decisões de natureza estratégica que deveriam ser adotadas para cada tipo de reserva. No entanto, propõe-se que o Estado avalie a oportunidade para instituir pelo menos dois níveis de reservas financeiras: uma reserva primária, ou saldo mínimo de caixa, destinada a suportar os

pagamentos diários ao longo de cada mês, e uma reserva secundária, destinada a cobrir flutuações no fluxo de caixa ao longo dos diversos meses do ano.

Um terceiro nível de reservas poderia ser constituído para a cobertura das flutuações do fluxo de receitas do governo ao longo de um prazo de no mínimo 5 anos, a exemplo dos fundos de estabilização fiscal utilizados em alguns países. Proposta nesse sentido, no entanto, não cabe no escopo do presente trabalho, embora sejam altamente desejáveis no futuro, quando o Estado dispuser de mecanismos de gestão fiscal e financeira mais sofisticados.

Estabelecer o nível da reserva secundária de liquidez

A constituição de reservas financeiras no âmbito dos governos estaduais não encontra obstáculos técnicos ou normativos, dependendo basicamente de melhoras em procedimentos e normas operacionais, já que tais reservas não impõem custo relevante e não afetam o nível da despesa orçamentária. Atualmente o Tesouro Estadual não constitui regularmente reservas de liquidez.

Um saldo mínimo é mantido em caixa a cada dia, sem, no entanto, um estudo sobre o montante que caberia ser mantido para evitar eventual insuficiência financeira.

Por outro lado, o Estado de Goiás carrega um grande volume de despesas inscritas em restos a pagar que não conta com o correspondente suporte financeiro. Esta situação está relacionada com o desencontro gerado pelo excessivo volume despesas obrigatórias do governo e de receitas vinculadas a gastos específicos, ante uma receita sucessivamente decrescente. Sobre o assunto, o TCE vem opinando no sentido de que sejam mantidos em caixa recursos que cubram o valor dos restos a pagar inscritos, pelo menos no que se refere às vinculações constitucionais.

A abordagem do TCE é tecnicamente correta. De fato, se ao final de um exercício se admite que sejam inscritos em restos a pagar montantes superiores às disponibilidades financeiras então existentes, e considerando-se que as receitas futuras sempre estarão comprometidas com as despesas pertinentes aos exercícios em que são arrecadadas, o Tesouro nunca terá como viabilizar os pagamentos dos restos a pagar, senão mediante endividamento ou utilização de receitas extraordinárias.

O ordenamento legal existente no País não trata esse assunto adequadamente. A Lei 4.320, de 1964, é omissa quanto ao tema. O art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) implicitamente admite a ocorrência de restos a pagar não suportados por disponibilidades. Ao vedar, ao titular de Poder ou órgão, a contração de obrigação “de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no

exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito”, o fez apenas para os últimos dois quadrimestres do seu mandato.

Esta situação permite que se busque solução negociada junto ao TCE para a definição de um montante mínimo a se manter depositado na conta única para dar suporte ao pagamento dos restos a pagar. Essa definição poderá se conciliar com a conveniência de constituição de reserva financeira no Tesouro Estadual que permita melhor gerenciamento de seu fluxo de caixa.

Outro aspecto a considerar é que o ordenamento normativo estabelecido com a implantação da Conta Única prevê que o Tesouro deverá garantir rendimentos para os recursos de fundos e entidades mantidos nessa conta e que contem previsão legal para se apropriarem dos rendimentos de aplicação financeira. Para que possa cumprir com essa norma, o Tesouro deverá manter aplicação financeira, em média, equivalente à média das disponibilidades mantidas em DDR remuneradas no sistema da conta única.

Assim, propõe-se adotar um sistema de reservas financeiras do Tesouro que considere tanto o montante a ser mantido em caixa para a geração de receitas de aplicação financeira, quanto o montante que eventualmente se estabeleça, em acordo como o TCE, para dar suporte aos pagamentos de restos a pagar das vinculações constitucionais, observadas também as disposições do art. 42 da LRF.

## Referências

**ALBUQUERQUE**, Claudiano M.; **FEIJÓ**, Paulo H.; **MEDEIROS**, Márcio B. Gestão de Finanças Públicas. 3ª Edição. Volume I. Brasília, Gestão Pública Editora. 2013.

**ALBUQUERQUE**, Claudiano M.; **FAINBOIM** Yaker, Israel; **VARGAS**, José Adrian. Cuenta Única del Tesoro en América Latina: un instrumento esencial para una gestión de tesorería eficiente. In **PESSOA**, Mario, **PIMENTA**, Carlos. Gestión Financiera Pública – La clave de la Eficiencia y la Transparencia. Banco Interamericano de Desenvolvimento. 2015. Disponível em:

[https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7123/Gestion\\_financiera\\_publica\\_en\\_America\\_Latina\\_la\\_clave\\_de\\_la\\_%20eficiencia\\_y\\_la\\_transparencia.pdf?sequence1](https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7123/Gestion_financiera_publica_en_America_Latina_la_clave_de_la_%20eficiencia_y_la_transparencia.pdf?sequence1)

**FAINBOIM**, Israel; **PATTANAYAK**, Saliendra. La Cuenta Única del Tesoro: Una herramienta esencial para la gestión de tesorería del gobierno. Washington. Fondo Monetario Internacional. Nota Técnica, 2011. Disponível em:

<https://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/tnm/2011/tnm1104s.pdf>

**FAINBOIM**, Israel; **PATTANAYAK**, Saliendra. Treasury Single Account: Concept, Design, and Implementation Issues. Washington. Fondo Monetário Internacional, Nota Técnica, 2010. Disponível em:

<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10143.pdf>

**LIENERT**, Ian. Modernización de la gestión de caja. Washington. Fondo Monetário Internacional. Nota Técnica. 2009. Disponível em:

<https://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/tnm/2009/tnm0903s.pdf>

**STORKEY**, Ian. Government Cash and Treasury Management Reform. The Governance Brief. Manila. 2003. Disponível em:

[http://www.storkeyandco.com/files/2913/8724/8572/Governance\\_Brief\\_07.pdf](http://www.storkeyandco.com/files/2913/8724/8572/Governance_Brief_07.pdf)

**WILLIAMS**, Mike. Gestión de tesorería gubernamental: Su interacción con otras políticas financieras. Washington. Fondo Monetário Internacional. Nota Técnica. 2010. Disponível em: <http://blog-pfm.imf.org/files/tnm-10-13-spa.pdf>

**WILLIAMS**, Mike. Government Cash Management: Good and Bad Practice. Washington. Banco Mundial. 2004. Disponível em:

<http://treasury.worldbank.org/bdm/pdf/CM-V2-Aug04MikeWilliams.pdf>

**WILLIAMS**, Mike. Government Cash Management: International Practice Oxford. Oxford Policy Management. Working Paper. 2004. Disponível em:

<http://www.mj-w.net/pdfs/CM-OPMwp200901.pdf>

**Dener**, Cem, 2013. Kit de Herramientas para Evaluación Rápida para Operaciones y Sistemas de Pago de Cuenta Única del Tesoro. Washington, DC. Banco Mundial. Licencia: Creative Commons Attribution CC BY 3.0

Brasil. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.

Brasil. Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990 – Dispõe sobre critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidos, pertencentes aos Municípios, e dá outras providências.

Brasil. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

Brasil. Lei nº4320, de 17de março de 1964 – Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Brasil. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

Brasil. Portaria nº 204, de 29 de janeiro de 2007, do Ministério da Saúde – Regulamenta o financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e os serviços de saúde, na forma de blocos de financiamento, com o respectivo monitoramento e controle.

Goiás. Constituição (1989). Constituição do Estado de Goiás

Goiás. Lei Complementar nº 64, de 16 de dezembro de 2008 – Estabelece diretrizes para criação, utilização e prestação de contas de fundos rotativos nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e no Ministério Público.

Goiás. Lei Complementar nº 121, de 21 de dezembro de 2015 - Institui o Sistema da Conta Única do Tesouro Estadual e dá outras providências.

Goiás. Leinº10.718, de 28 de dezembro de 1988 - Dispõe sobre a instituição do Sistema Informatizado de Programação e Execução Orçamentária e Financeira dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário do Estado de Goiás e dá outras providências.

Goiás. Lei nº 15.640, de 02 de maio de 2006 - Dispõe sobre os fundos rotativos que menciona e dá outras providências.

Goiás. Lei nº 16.434, de 16 de dezembro de 2008 – Estabelece procedimentos para a concessão e aplicação de adiantamento de numerário a servidor público estadual.

Goiás. Lei nº 17.257, de 25 de janeiro de 2011 - Dispõe sobre a organização administrativa do Poder Executivo e dá outras providências (Art. 22 cria a Junta de Programação Orçamentária e Financeira - JUPOF).

Goiás. Lei nº18.979, de 23 de julho de 2015- Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2016 e dá outras providências.

Goiás. Lei nº19.225, de 13 de janeiro de 2016 - Orça a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício de 2016

Goiás. Decreto nº 3.176, de 09 de maio de 1989 – Regulamenta a Lei nº 10.718, de 28 de dezembro de 1988.

Goiás. Decreto nº 6.542, de 04 de setembro de 2006 - Autoriza a utilização de recursos da Conta Centralizadora do Tesouro Estadual e dá outras providências.

Goiás. Decreto nº 6.737, de 17 de abril de 2008 – Dispõe sobre o sistema de arrecadação das receitas públicas no âmbito do Poder Executivo do Estado de Goiás.

Goiás. Decreto nº 6.907, de 30 de abril de 2009 – Regulamenta a Lei nº 16.434, de 16 de dezembro de 2008, que estabelece procedimentos para a concessão e aplicação de adiantamento de numerário a servidor público estadual.

Goiás. Decreto nº 6.962, de 29 de julho de 2009 – Regulamenta a Lei Complementar nº 64, de 16 de dezembro de 2008, que estabelece diretrizes para criação, utilização e prestação de contas de fundos rotativos nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e no Ministério Público.

Goiás. Decreto nº 8.536, de 13 de janeiro de 2016. Estabelece normas complementares de programação e execução orçamentária, financeira e contábil para o exercício de 2016.

Goiás. Portaria SEFAZ nº 136/2013, de 33 de julho de 2013. Aprova o Regimento Interno da Secretaria de Fazenda.

Goiás. Relatório de Consultoria especializada no desenvolvimento e implantação de mecanismos necessários à centralização de recursos arrecadados no âmbito estadual em um sistema de conta única, de julho de 2016 a maio de 2017.