Lei de Responsabilidade Fiscal

José Roberto R. Afonso

1° Ciclo de Palestras TCE-GO e IDP

Goiânia, 1/12/2014

Sumário

Primeira economia emergente a adotar uma lei desse tipo e, mesmo em relação aos países ricos, é a mais abrangente.

Define princípios (à moda anglo-saxônica) e fixa limites e regras (à moda dos norte-americanos e latinos).

As metas fiscais são móveis, com cláusulas de escape precisas e detalha mecanismos de correção de rota em caso de eventual ultrapassagem dos seus limites.

Privilegia prudência mas estabelece sanções amplas e duras, tanto institucionais quanto pessoais.

Divulgação ampla e tempestiva de contas públicas, mesmo numa federação com milhares de entes.

A LRF não é uma panaceia, nem obra acabada. Não tendo sido completada pela reforma do orçamento e da contabilidade.

Mais importante que lei, foi formar uma nova cultura na administração pública e na sociedade, com mais transparência e debate sobre ascoisas e contas públicas.

Distorções, erros, flexibilizações e perda de credibilidade sempre geraram debates abertos.

Valorização dos Tribunais

LRF marcam uma profunda e rápida mudança estrutural no papel dos Tribunais de Contas :

- valorização do controle externo: a instituição que mais cresceu em importância no debate fiscal nacional;
- políticos e sociedade, cobram e entendem os Tribunais como os guardiões da responsabilidade, como o banco central é da moeda;
- exposição na mídia crescente e cada vez mais positiva;
- mudanças de caráter nacional e não restritas a uma região ou a um segmento, ainda que ritmos sejam diferenciados.

Princípios mínimos

Não gaste mais do que arrecade.

Para fechar contas do dia a dia, nunca venda bens e evite, ao máximo, tomar empréstimo de antecipação (ARO) - se o fizer, por pouquíssimo tempo, ARO não pode mais "virar" o ano.

Não crie uma obrigação permanente de gasto sem fonte igualmente permanente de receita. Não deixe as despesas com pessoal ultrapassar limites prudenciais, e jamais os máximos.

Se for inevitável assumir dívida bancária, que seja apenas para financiar investimentos fixos, cumpra os limites máximos e a prestação futura da dívida caiba dentro de sobra projetada.

Se for vender um bem, aplique o resultado na diminuição de dívida ou compra de outro patrimônio.

Metas fiscais

- Metas fiscais são os resultados a serem perseguidos em termos de receita, despesa e resultado, bem como dívida
- Serão fixadas anualmente na lei de diretrizes orçamentárias - LDO para o próximo ano e os dois seguintes; todo ano podem ser revistas
- Definidas em cada jurisdição (sem qualquer interferência federal ou estadual), passarão a condicionar todo processo de orçamento e contabilidade: se ao longo de um ano, a receita realizada se frustrar em relação a estimada, serão cortados automaticamente os gastos para assegurar a meta de resultado da LDO



Memória

Papel do Legislativo

Assembléia Constituinte (1987/88) - inovações maiores em finanças públicos e orçamento que tributos:

- capítulo exclusivo; código de finanças públicas; relações entre banco central x tesouro;
- novos instrumentos (PPA x LDO); regra de ouro

Emenda reforma administrativa (1998) – comando para envio do projeto de lei complementar do art. 163

LRF (2000) – Congresso ampliou e melhorou proposta do Executivo (tributos e renúncia; banco central e impactos)

Projetos para revisar Lei 4320 (anos 90) – sempre iniciativa parlamentar, nunca do Executivo: fracassados!

Origens e Situação Vigente

MOTIVAÇÃO BÁSICA: Executivo deve apresentar projeto ao Congresso - determina a EC 19, jun./98 - Reforma Administrativa, com ementa "... controle de despesa e finanças públicas ... "

LEGISLAÇÃO VIGENTE: Um Código de Finanças Públicas, conforme idealizado pelos Constituintes de 87/88, não é aplicado no País. O mais parecido foi o Código de Contabilidade Pública, de 1920, com mais de 900 artigos. A vigente Lei 4320/64 atende outra disposição da CF. (art.165): focada nas peças e processos orçamentário-contábil.

Inspirações

Revisão da legislação nacional:

- Sistematizar diferentes normas da Constituição;
- Identificar princípios (e não medidas) em leis vigentes e projetos em discussão: Lei 4320 e projetos para sua revisão; LDOs. federais; Resoluções do Senado sobre endividamento público.

Subsídios na experiência internacional:

- Estudos de especialistas internacionais;
- Casos da Europa, Estados Unidos e Nova Zelândia (outras hipóteses - Argentina; províncias dos EUA e do Canadá).

Estudo dos Casos Externos

EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS: Como recurso para subsidiar a estruturação inicial do anteprojeto, foi pesquisada a bibliografia especializada: selecionados casos mais citados, foi aprofundada a análise com o levantamento do texto dos principais atos.

PARADIGMA MUNDIAL: Estudos (acadêmicos e de organismos internacionais) e legislação com uma macro-visão das finanças públicas (focando princípios e não medidas) datam dos anos 80 e 90, com intensificação de crises fiscais. Não há manual de lei abrangente, nem paradigma de experiência perfeita.

Quadro Comparativo de Países

	EUA	EUROPA	N. ZELÂNDIA
ORGANIZAÇÃO DO ESTADO	Federação	Confederação	Estado unitário
REGIME POLÍTICO	Presidencialismo	Vários	Parlamentarismo
ABRANGÊNCIA DA LEI	Governo Central	Gov. Geral (Central +local+ seguridade)	Todo o Governo
NATUREZA DA LEI	Medidas/limites	Medidas/limites	Princípios
OBJETO DAS MEDIDAS	Metas Fixas (em Lei)	Metas Fixas (protocolo)	Metas em relatórios anuais (não em Lei)

Distorções & Flexibilizações

Questões preliminares

- **Parou por quê?**
  - encerra ou inicia novo ciclo de reformas?
- **LRF e superávit primário?**
  - os críticos mudaram ou eles mudaram a lei?
- **Pimenta nos olhos dos outros?**
  - por que governos estaduais e municipais estão submetidos a limites para se endividar e aos rigores da lei e a União até hoje não teve nenhum dos dois limites constitucionais sequer com a o debate parlamentar iniciado?
  - por que Fazenda regula processo de informações e não se debate o projeto de lei do Conselho de Gestão?

Receitas

- **Desvinculação – conversão de impostos em receitas extra-orçamentária para diminuir aplicações compulsórias**
  - Prática recente em que o Estado mantém a receita mas não escritura como impostos, contrariando a LRF
  - Do mesmo modo que a "guerra" fiscal, esta prática era realizada de forma explícita, inclusive com o incentivo de alguns governadores
  - Aparentemente, esta seria apenas uma forma de burlar a rolagem da dívida e diminuir os pagamentos ao Tesouro Nacional, mas é uma prática perversa pois incentiva:
    - á injustiça federativa
    - á falta de transparência

Despesas

- **“Novos Esqueletos” – assunção de compromissos sem prévia autorização orçamentária ou com posterior cancelamento do empenho**
  - Prática irregular, segundo os Tribunais de Contas, de orçar e contratar uma despesa, empenhar e depois cancelar, mesmo tendo o serviço sido prestado ou a mercadoria sido entregue
  - Também há compromissos assumidos no passado que não foram inscritos como despesas e que não foram pagos como dívida
  - Normalmente a prática ocorria em pequenas cidades, mas agora esta já chegou às grandes cidades, com o exemplo recente de São Paulo
  - Esta prática é uma afronta a Constituição e à democracia, que exige que um recurso público só possa ser gasto depois de autorizado pelo Legislativo e também submetido à prestação de contas

Despesas

- **Despesa com Pessoal – exclusão de parcelas dos gastos para atestar o cumprimento do limite legal**
  - O enquadramento da despesa com pessoal em novos limites, após a implantação da LRF, não dificultou a vida da União nem das prefeituras (com algumas exceções)
  - Já os Estados tiveram maiores dificuldades para a adaptação
  - Práticas mais comuns e polêmicas neste caso:
    - Não computar como gasto com pessoal a parcela da folha salarial correspondido ao IRRF dos respectivos servidores
    - Exclusão dos gastos com inativos e pensionistas no cálculo da despesa sujeita ao limite legal
  - O questionamento, neste caso, deve ser só no caso dos pensionistas, já que a LRF limitava os gastos de servidores apenas
  - O problema se encontra na prática e na conduta dos órgão responsáveis pela fiscalização

Dívidas

- **Dívida Federal sem Controle – sem aprovação dos limites para a dívida consolidada federal e a mobiliária**
  - A união é a maior responsável pela dívida pública do país (2/3) e não está sujeita, até hoje, a limites para a dívida consolidada e mobiliária
  - A Constituição Federal (antes da LRF) já prevê que o endividamento público no país está sujeito à limites
  - O Congresso inseriu na LDO 2001 tais limites, que foram divididos entre as esferas de governo. A regulação dos Estados e Municípios foi aprovada e da União nem foi colocada em pauta
  - Surgem dúvida e questões em torno da eficácia da política fiscal (déficit nominal zero) e das relações intergovernamentais (90% da dívida subnacional nas mãos do governo federal)

Dívidas

- **Meta de déficit nominal – sem fixação nas LDOs do governo federal**
  - Nada justifica que o ente mais importante da Federação, que tem a maior dívida, não esteja sujeito a nenhum limite
  - As metas de resultado fixadas na LDO de cada ano devem ser contempladas nos resultados primário e nominal, e o governo federal descumpre e não fixa o nominal
  - Se não for controlado o fluxo, o mesmo pode ser obtido via estoque
  - Se o governo é a favor do déficit zero por que não se submete ao mesmo controle que exige dos demais governos?
  - O descumprimento de tais limites sujeita as autoridades federais a uma série de sanções, inclusive pessoais

Dívidas

- **Revisão dos Limites – manifestação anual e caso de baixo crescimento**
  - Alguns aspectos da LRF precisam ser melhorados, é o caso das excepcionalidades e flexibilidades, que deveriam nortear a aplicação dos limites de endividamento público
  - O Presidente da República deveria se manifestar anualmente sobre a manutenção ou a proposição de mudanças nos limites
  - O art. 66 da LRF determina que sejam duplicados os prazos para enquadramento nos limites no caso de baixo crescimento econômico (crescimento do PIB inferior a 1%)

Dívidas

- **Rolagem da Dívida Estadual e Municipal – descasamento entre posições patrimoniais**
  - A dívida dos Estados e Municípios cresceram muito mais que a mobiliária federal devido ao indexador daquelas (IGP), que tende a se descolar do IPCA no regime de câmbio flutuante
  - A relação dívida pública/PIB vem diminuindo, seja em função da expansão do PIB, seja pela correção dos créditos em percentuais superiores ao da dívida federal
  - Os contratos da rolagem diziam que a correção só se dá com a variação positiva do IGP, não reduzindo a dívida de estados e municípios em um período de deflação
  - Mesmo pagando R$ 16,4 bilhões em 2004 e quase sem acesso a novos créditos, Estados e Municípios fecharam o ano devendo R$ 31 bilhões a mais do que em 2003 (o saldo saltou de R$ 344 para 375 bilhões)

Dívidas

- **Mensuração da Dívida – conceitos e práticas distorcidas**
  - Governo federal ignora as distorções impostas, enquanto Estados e Municípios também recorrem a "malabarismos" escriturais para reduzir artificialmente suas dívidas
  - Alguns exemplos de "malabarismos":
    - Conversão da arrecadação de ICMS em contribuições para fundos extra-orçamentários
    - Cancelamento de empenho de despesas realizadas
    - Não orçar e contabilizar despesas
    - Distorção do saldo credor da dívida ativa, para reduzir o estoque da dívida líquida

Transparência

- **Conselho de Gestão Fiscal – sem apreciação do projeto de lei**
  - O CGF surge na LRF com definições de objetivos e composição (faltando apenas dispor sobre o funcionamento), tendo papel importante nos aspectos operacionais da LRF
  - Apesar de um projeto no Congresso para regular o funcionamento do CGF, este nunca "saiu do papel"
  - Desde 2002 o executivo tem se omitido sobre o assunto, nem incluindo o projeto nas listas de projetos prioritários
  - Existe a possibilidade de dificuldade na regulação do CGF
  - O CGF poderia ter um papel importante para atualizar os padrões de classificações orçamentárias e contábeis para definir os novos instrumentos de controle

Transparência

- **Controle – reformar *formal* e inovar no social**
  - Um dos pilares da LRF, a transparência fiscal, tem sido questionada, o que pode prejudicar a boa imagem da LRF
  - A mídia vem acumulando notícias da falta de avanço, e até de retrocesso, no campo da transparência fiscal
  - A divulgação de informações sobre o cumprimento da LRF não são priorizadas nos sítios do governo
  - Surgem denúncias sobre as prefeituras que não enviaram no prazo o balanço anual para o Ministério da Fazenda, e que estas continuam recebendo recursos normalmente
  - Foram interrompidas as atividades de apoio a implantação da lei
  - Foram interrompidas as atividades de integração e articulação técnica entre os Tribunais de Contas estaduais e municipais
  - A modernização da gestão também foi afetada

Aspectos Conjunturais

Antíclica ou Flexível?

Crise coincidiu com deterioração dos resultados fiscais e crescente debate em torno da política fiscal.

Baixa taxa de investimento governamental em relação ao passado e nas comparações internacionais.

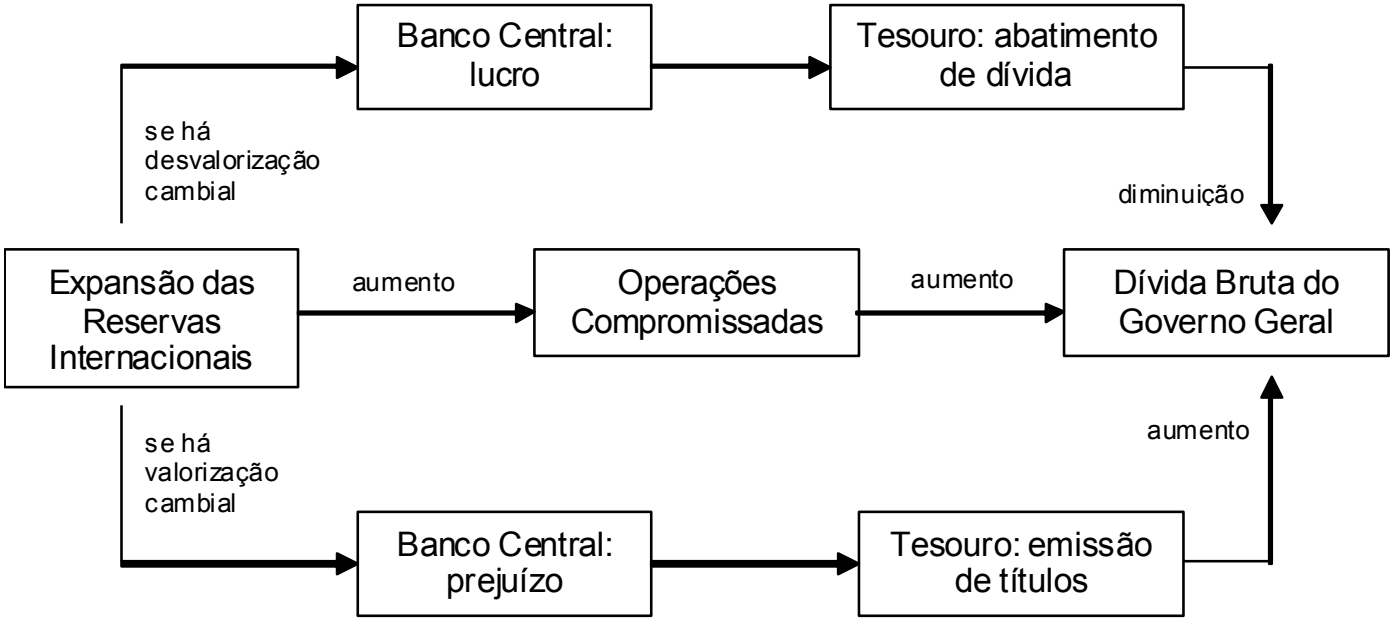
Flutuações cambiais impactam à dívida líquida e há custo alto de acumulação das reservas (menos debate).

Evolução da dívida líquida descola da dívida, impactada pelas operações compromissadas e por empréstimos para instituições financeiras estatais (sobretudo, BNDES).

Relações entre Tesouro Nacional e BNDES alvo de intensas polêmicas recente (custos, transparência, eficiência).

Política macroeconômica: interconectadas mas consistentes?

Política Cambial x Política Monetária x Política Fiscal

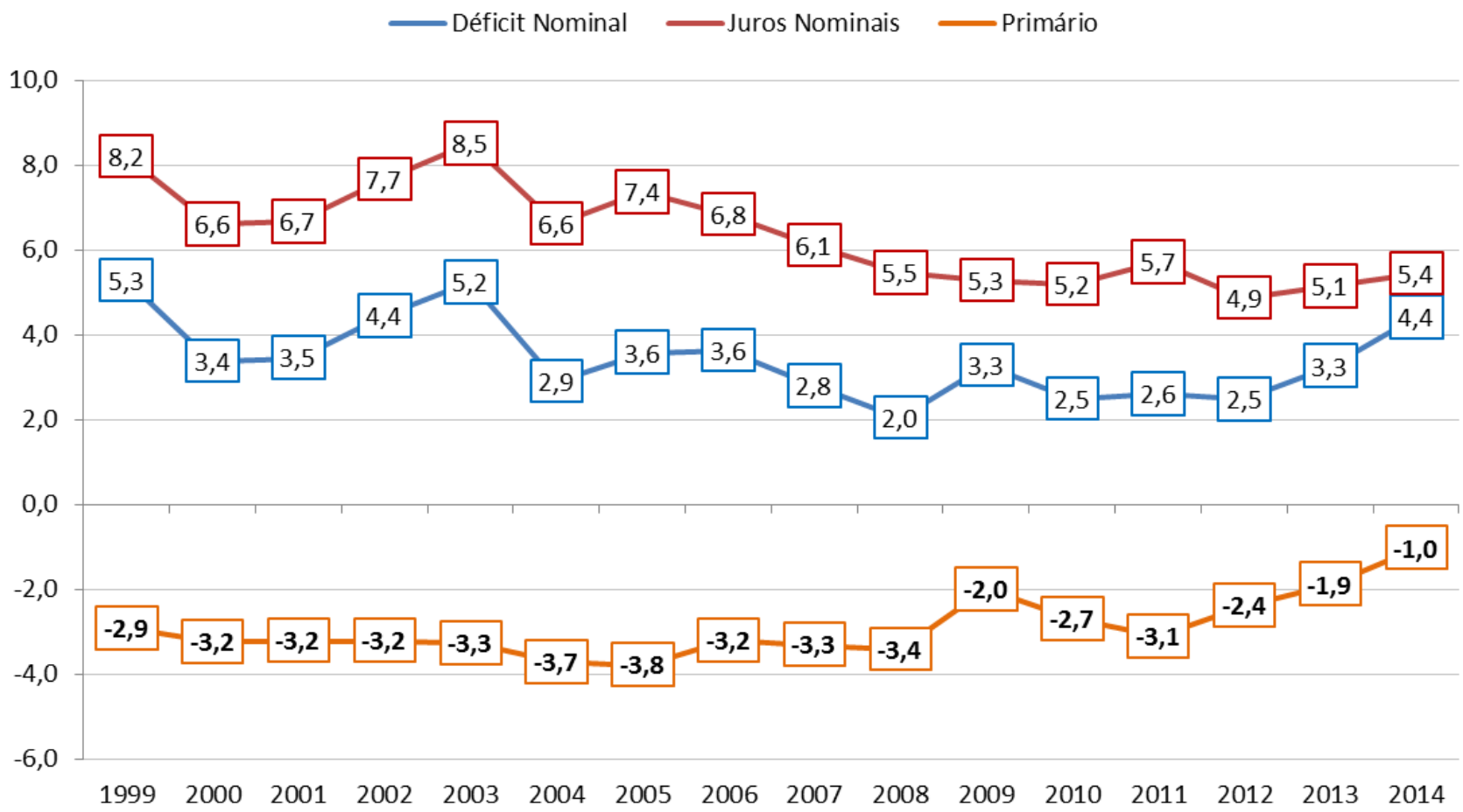


Fonte: Ana Paula Higa e José R. Afonso

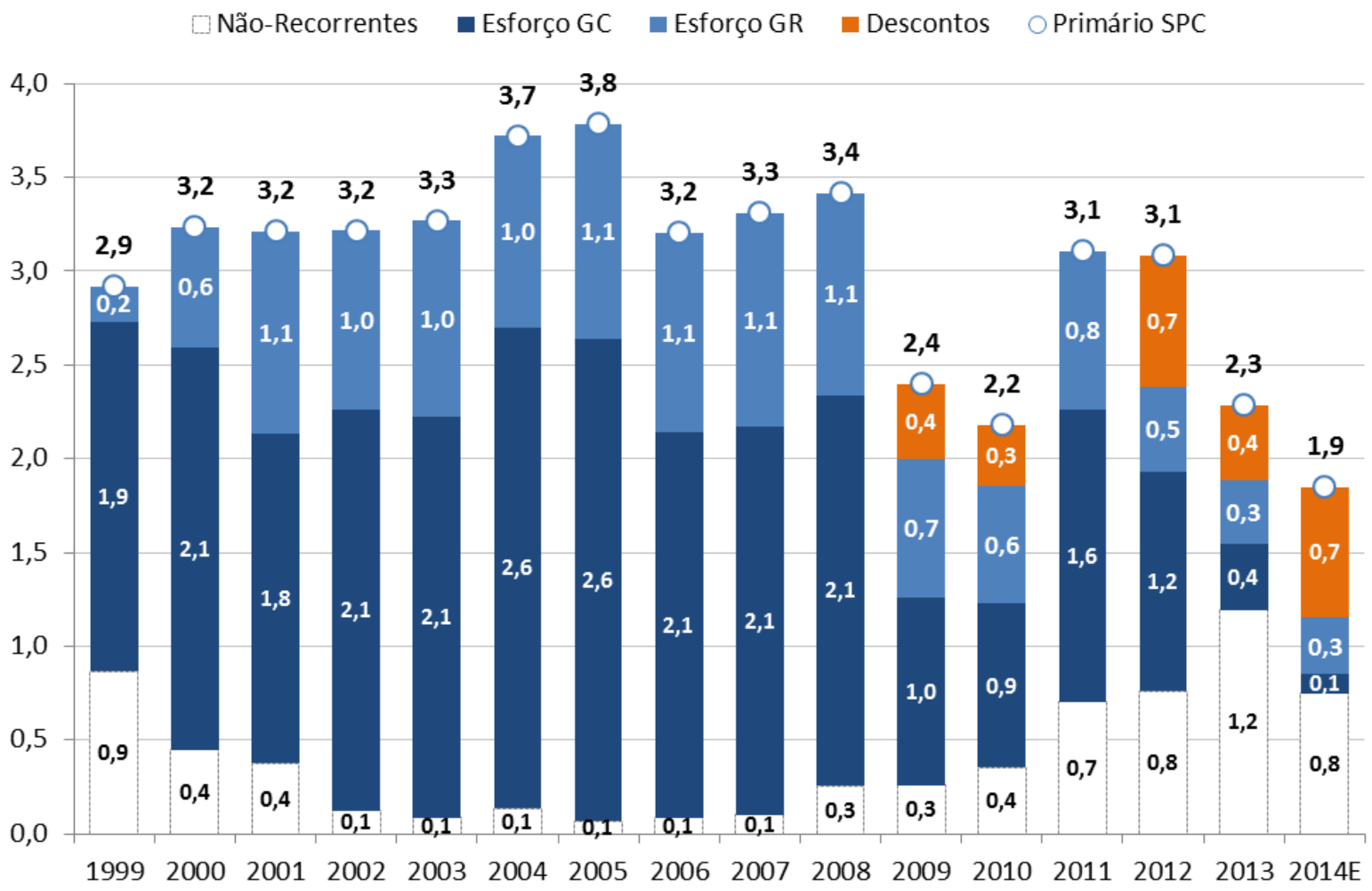
Algumas inquietações (conjunturais)

- Qual impacto fiscal de câmbio, juros e moeda em outros países?
  - Reservas altas provocam dívida pública alta?
  - Qual estoque ideal ou necessário de reservas internacionais?
  - Como mensurar e divulgar o custo do seu acúmulo?
  - Regime de metas de inflação coincide com valorização cambial?
- Qual impacto fiscal de crédito público em outras experiências?
  - Muito diferente socorrer bancos de empresas (que a eles deviam)?
  - Que outros tesouros concedem crédito para seus bancos ou mesmo diretamente para empresas na economia?
- Qual lógica da sustentabilidade da dívida pública?
  - Qual conceito mais relevante da dívida? Bruta x líquida x mobiliária?
  - Que significa estoque e trajetória dívida mobiliária acima da líquida?
  - Como melhor relacionar tesouro e banco central: carteira de títulos, operações compromissadas ou emissão direta de títulos próprios?

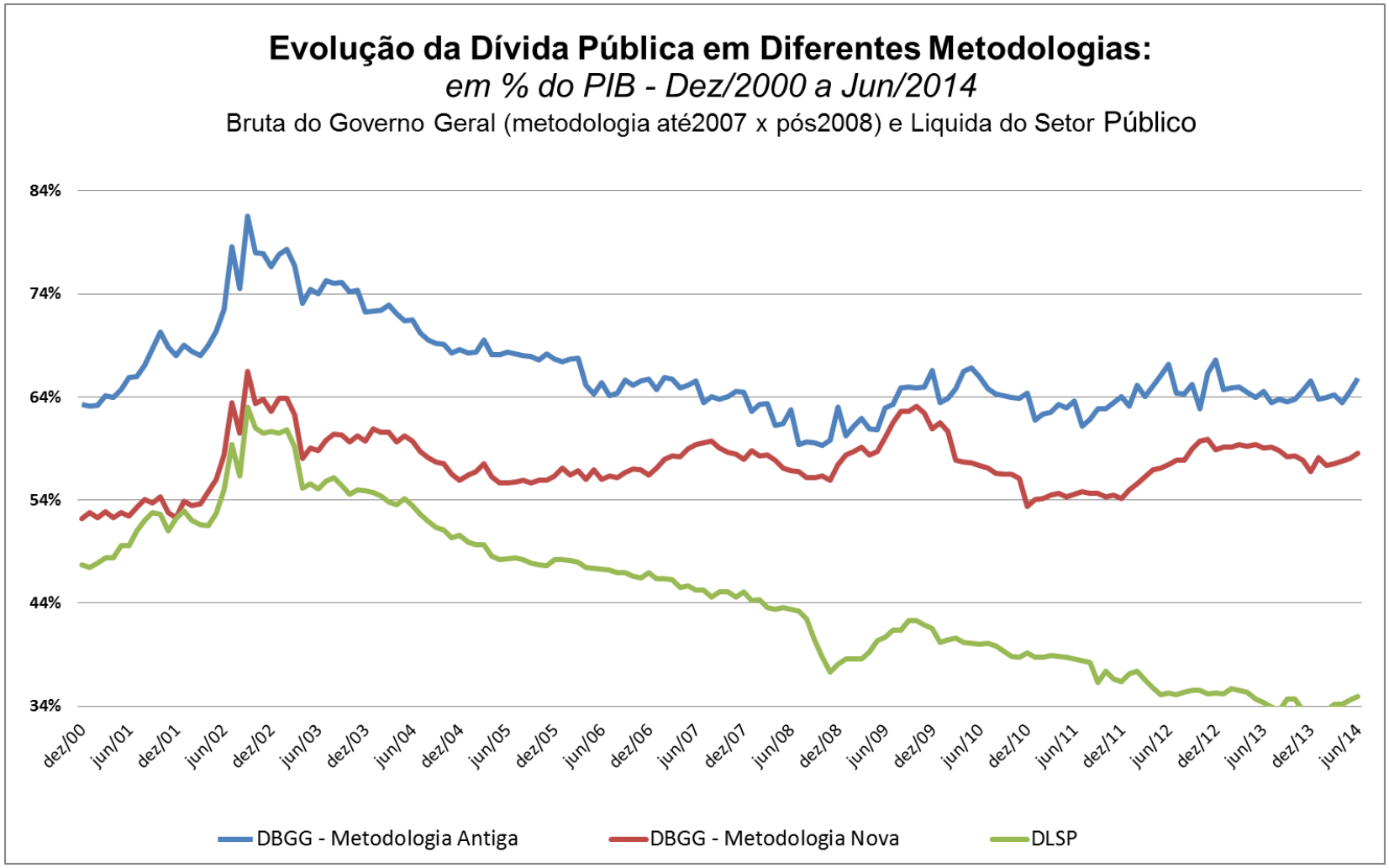
Necessidade de Financiamento do Setor Público Consolidado (NFSP)



Composição do Resultado Primário

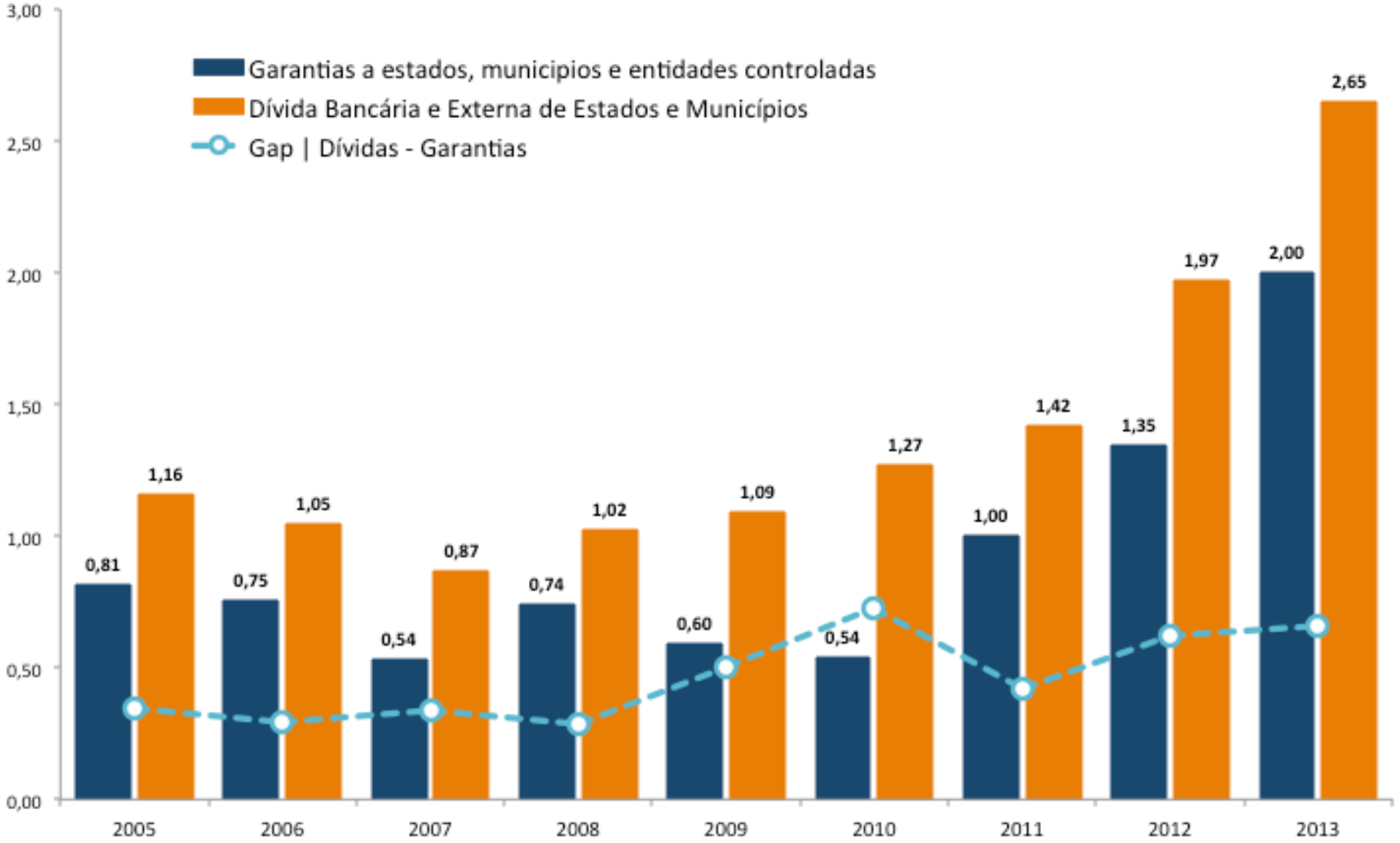


Dívida: diferentes trajetórias

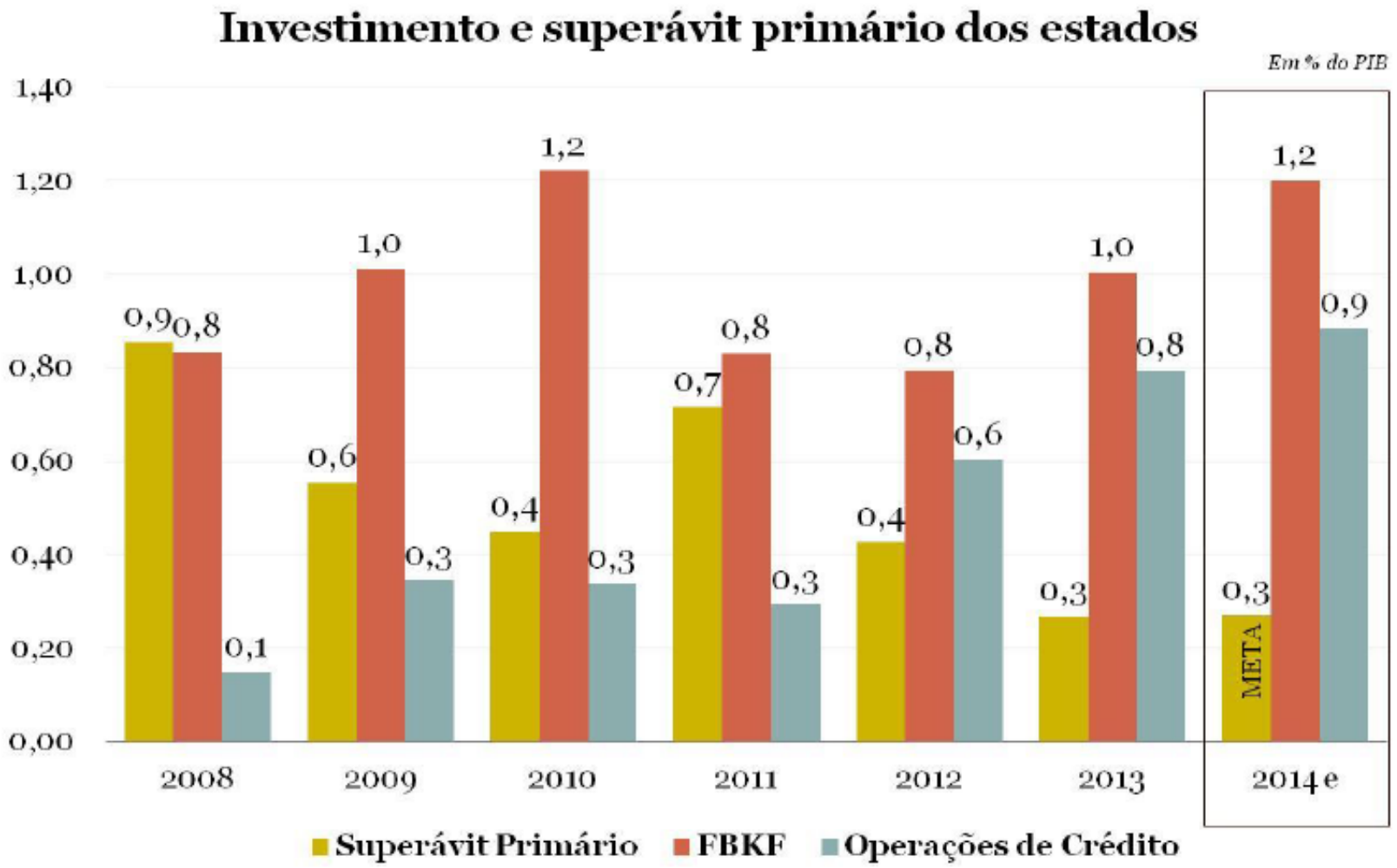


Fonte primária: BACEN

Garantias do Tesouro para outros governos: em % do PIB



Contas Estaduais



Compilado Ana Paula Visconsi

Perspectivas

Regulação Pendente da LRF

Propostas do Executivo em 2000: ainda não votadas pelo Congresso

Limites para dívida federal:

- consolidada – projeto de resolução do Senado (conceitos bruto e líquido)
- mobiliária – projeto de lei (ordinária)

Conselho de Gestão Fiscal: projeto de lei (ordinária) para definir composição (representantes por esfera de governo e também por poder) e funcionamento

Ainda há o que melhorar?

- Propostas foram enviadas ao Congresso poucos meses depois de editada a lei e que, até hoje não foram votadas.
- Instalação de um conselho fiscal que pode contribuir para a padronização de relatórios e interpretações.
- Ainda perdura a ausência de limites para a dívida federal, consolidada e mobiliária, cuja fixação cabe à resolução do Senado e à lei ordinária, respectivamente, por mandamento constitucional. Só foram estabelecidos limites, e bem rígidos, para Estados e municípios.
- É preciso reformar a lei geral dos orçamentos, que data de 1964. A lei de diretrizes (LDO) e a do plano plurianual (PPA), outras inovações da nossa comissão na Constituinte, nunca foram regulamentadas nacionalmente.
- A definição da receita nos orçamentos precisa ser mais transparente para evitar a criação de espuma em vez de arrecadação efetiva.
- Para garantir a credibilidade da contabilidade pública, é preciso antes de tudo acabar com truques como o cancelamento de empenhos de despesas essenciais no fim do mandato, o que impõe ao governo sucessor um orçamento desequilibrado.

Alterações na LRF

- **Projeto Transparente: LC 131, 27/5/2009 – primeira mudança já feita na LRF (abertura SIAFI na internet).**
- **Projetos Executivo Federal:**
  - Gasto com pessoal federal: limitar variação da folha salarial (PLP 549)
  - Revoga vedação de crédito se houver excesso em folha poderes independentes: incluída flexibilização da rolagem na Câmara (PLC 132)
- **Projetos Senado Federal:**
  - Fomento a investimentos: garantias de estatais para subsidiária e crédito pró-modernização de gestão (PLS 243)
  - Responsabilidade orçamentária: além de qualidade fiscal, aperfeiçoa e reforca responsabilidade fiscal (PLS 229)

Hora de Reforma

(Teresa Ter-Minassian)

Reformar a legislação orçamentária para promover uma política fiscal apropriada

- Continuar e levar a conclusão oportuna os esforços para **reformar a legislação sobre planejamento e gestão orçamentária**(como a proposta de Lei de Responsabilidade Orçamentária do Senado), especialmente nas seguintes direções:
  - Tornar o PPA um quadro de alto nível das prioridades de cada novo governo
  - Melhor detalhamento na LDO das projeções plurianuais e da avaliação de riscos
  - Introdução de orçamento plurianual para despesas de investimento
  - Limitação do âmbito e número das emendas parlamentares
  - Limitação dos restos a pagar
  - Melhor clarificação das definições das variáveis sujeitas aos limites
  - Mais enfoque sobre a qualidade do gasto público (orçamento por resultados, contabilidade de custos, etc.)

Slide copiado de apresentação de Teresa Ter-Minassian no seminário IDP/FGV 10 Anos da LRF

Projeto Senado

Projeto de Lei Complementar Responsabilidade Orçamentária e Qualidade Fiscal

O Senado Federal tomou a iniciativa dessa reforma institucional, aprovando lei complementar que crie um novo regime de responsabilidade orçamentária e contábil.

Destaca-se o termo “responsabilidade”: a nova lei deve ir muito além de apenas modernizar a Lei 4320/64 – não basta apenas mudar classificações ou definir o formato dos orçamentos ou dos balanços.

É preciso reestruturar o processo de elaboração do orçamento, tornar a participação parlamentar mais eficiente, utilizar a contabilidade e o controle para dar maior transparência às contas públicas, e aperfeiçoar e reforçar a austeridade da LRF.

Por um Novo Orçamento

A **responsabilidade orçamentária** é uma frente de batalha aberta. É premente reformar a lei geral dos orçamentos, que data de 1964.

A lei de diretrizes (LDO) e a do plano plurianual (PPA) nunca foram regulamentadas nacionalmente.

A definição da receita nos orçamentos precisa ser mais transparente para evitar a criação de espuma em vez de arrecadação efetiva.

A grande maioria das emendas parlamentares traduz pleitos pertinentes de diferentes Estados e municípios, mas precisam ser formuladas com mais rigor técnico e econômico e liberadas sem discricionariedade política.

Para garantir a credibilidade da contabilidade pública, é preciso antes de tudo acabar com truques como o cancelamento de empenhos de despesas essenciais no fim do mandato, o que impõe ao governo sucessor um orçamento desequilibrado.

Mudar: Lei & Gestão

A **responsabilidade na gestão pública** exige uma nova postura em relação aos gastos, pois o novo cenário macroeconômico não permitirá seguir aumentando indefinidamente a carga tributária. Os governos, como as famílias, também precisam se guiar pelo princípio de: fazer mais com os mesmos recursos.

Isto implica fomento aos investimentos em modernização da gestão. Muito que já se avançou no lado da arrecadação (hoje quase todas as declarações de imposto de renda são entregues por meio digital), precisa ser estendido para o lado do gasto.

Apesar das brechas e arranhões aqui e ali, do que falta completar e dos avanços possíveis, a responsabilidade fiscal virou mais do que uma lei em nosso país. Plantou a semente de uma nova cultura na administração pública.

Muito já foi feito, mas ainda há muito por melhorar. Já passa a hora de retomar as mudanças nas instituições fiscais.

Conclusões

15 anos depois, ainda há o que completar e muito por melhorar

- Propostas foram enviadas ao Congresso poucos meses depois de editada a lei e que, até hoje não foram votadas.
- Instalação de um conselho fiscal que pode contribuir para a padronização de relatórios e interpretações.
- Ainda perdura a ausência de limites para a dívida federal, consolidada e mobiliária, cuja fixação cabe à resolução do Senado e à lei ordinária, respectivamente, por mandamento constitucional. Só foram estabelecidos limites, e bem rígidos, para Estados e municípios.
- É preciso reformar a lei geral dos orçamentos, que data de 1964. A lei de diretrizes (LDO) e a do plano plurianual (PPA), outras inovações da nossa comissão na Constituinte, nunca foram regulamentadas nacionalmente.
- A definição da receita nos orçamentos precisa ser mais transparente para evitar a criação de espuma em vez de arrecadação efetiva.
- Para garantir a credibilidade da contabilidade pública, é preciso antes de tudo acabar com truques como o cancelamento de empenhos de despesas essenciais no fim do mandato, o que impõe ao governo sucessor um orçamento desequilibrado.

A LRF deve valer para todos

- A responsabilidade na gestão pública exige uma nova postura em relação aos gastos, pois o novo cenário macroeconômico não permitirá seguir aumentando indefinidamente a carga tributária Isto implica fomento aos investimentos em modernização da gestão.
- Os investimentos do setor público devem ser aumentados e remodelados para eliminar os gargalos da infraestrutura que florescem pelo Brasil afora. Caímos num desconfortável paradoxo: comparado a outros países, o Brasil é líder em carga tributária dentre os emergentes, campeão mundial de taxa de juros reais, e penúltimo colocado em matéria de taxa de investimentos governamentais.
- O governo federal permaneceu em certa medida à margem da LRF, num falso paraíso, à custa de saltos da carga tributária, enquanto os governos estaduais e municipais apresentaram um desempenho espetacular: elevaram o superávit primário, reduziram a dívida e ainda empreenderam um maior esforço relativo de investimento, como veremos a seguir.

Mudar: Lei & Gestão

A **responsabilidade na gestão pública** exige uma nova postura em relação aos gastos, pois o novo cenário macroeconômico não permitirá seguir aumentando indefinidamente a carga tributária. Os governos, como as famílias, também precisam se guiar pelo princípio de: fazer mais com os mesmos recursos.

Isto implica fomento aos investimentos em modernização da gestão. Muito que já se avançou no lado da arrecadação (hoje quase todas as declarações de imposto de renda são entregues por meio digital), precisa ser estendido para o lado do gasto.

Apesar das brechas e arranhões aqui e ali, do que falta completar e dos avanços possíveis, a responsabilidade fiscal virou mais do que uma lei em nosso país. Plantou a semente de uma nova cultura na administração pública.

Muito já foi feito, mas ainda há muito por melhorar. Já passa a hora de retomar as mudanças nas instituições fiscais.

Conclusões

- Portanto, um regime fiscal que se propõe responsável nunca será uma obra acabada.
- Novos tempos, novos desafios a serem vencidos.
- Levantar percalços, tropeços e problemas, é o atalho mais curto para buscar soluções, como sempre se fez.
- Estou otimista. Se os impasses são inevitáveis, a democracia abre diferentes oportunidades de equacionamento. Os desafios serão superados e permitirão se avançar ainda mais na responsabilidade fiscal.
- Mais do que mera lei, trata-se de criar uma nova cultura. Isso não será feito com retórica, mas com uma nova prática no dia-a-dia dos governos brasileiros.

José Roberto Afonso é economista, doutor pela UNICAMP,
professor do IDP, pesquisador do IBRE/FGV
e consultor técnico do Senado

Opiniões de exclusiva responsabilidade do palestrante.
Felipe de Azevedo deu suporte às pesquisas.

Mais trabalhos, próprios e de terceiros, no portal:
www.joserobertoafonso.com.br

JOSÉ ROBERTO
R. AFONSO

Especialista em finanças públicas
www.joserobertoafonso.com.br
zeroberto@joserobertoafonso.com.br

Facebook: ZeRobertoAfonso
Skype: ZeRobertoAfonso
Twitter: @ZeRobertoAfonso

Anexos

EUROPA (1)

Comunidade Econômica Européia - Tratado de Maastricht (1992)

Obedece os princípios de uma Confederação, estabelecendo critérios de convergência. Há metas e punições em protocolos; admite desvios desde que mantida a tendência de ajuste.

Os Estados membros conduzem, com relativa independência, suas próprias políticas (que devem apontar para os critérios acordados).

Debate recente sobre motivação para finanças públicas sãs: união e estabilidade monetária, que contribua para geração de emprego.

EUROPA (2)

Organismo da CE , EUROSTAT, compatibiliza regras de contabilidade para uniformizar padrões e critérios; EUROSTAT recebe números dos Países e faz relatórios

Tratado: Art.109j,l - sustentação da posição financeira de cada País depende de alcance de situação de déficit que não fosse considerado excessivo

Protocolo sobre déficit excessivo (anexo ao Tratado) -valores de referência: 3% para razão déficit/PIB e 60% para razão dívida/PIB

Cálculo de déficit ajustado ao ciclo econômico

Punições seqüenciais: advertência; bloqueio de crédito; depósito compulsório; multa (até 0,5% do PIB).“Waivers” automáticos em caso de baixas do PIB.

EUA (1)

- Estados Unidos: Budget Enforcement Act (1990)
- Legislação contempla apenas o Governo Federal.
- Cada Estado possui regras próprias (até com regras e limites mais austeros - forte tradição em prol de equilíbrio dos governos subnacionais)
- No caso do Governo Federal, o Congresso fixa ex-ante metas de superávit e mecanismos de controle dos gastos. A autorização legislativa para o gasto é mandatória.

EUA (2)

BEA tem 3 conjuntos de regras: metas ajustáveis de déficit, tetos de despesas discricionárias e regras de compensação (" pay as you go").

Editado para responder aos déficits crescentes da época: substituiu o sistema fracassado de limites nominais para déficits anuais do GHR (1985/87).

institui 2 regimes separados de controle: um para despesas discricionárias (orçadas = tetos anuais fixados no BEA e seqüestro do excedente); outro para as elegíveis e mandatórias (benefícios definidos em leis não orçamentárias = compensação).

Regras muito detalhadas e de aplicação complexa.

NOVA ZELÂNDIA (1)

Nova Zelândia: Fiscal Responsibility Act (1994)

Estado unitário e parlamentarista; país de pequena dimensão (pouca semelhança institucional com o caso brasileiro):

Ato culmina longo processo de reforma do Estado após profunda crise externa (anos oitenta) e fiscal:

- O Congresso fixa os princípios para gestão fiscal de forma genérica; não existem limites precisos;
- A ênfase é na transparência do processo e das contas (paradigma internacional): Executivo tem liberdade para orçar e gastar, porém, com ampla e contínua divulgação de metas e resultados ao Congresso e à sociedade.

NOVA ZELÂNDIA (2)

Ementa: " Um ato para melhorar a conduta da política fiscal pelo estabelecimento de princípios de gestão fiscal responsável e pelo fortalecimento das exigências de relatórios informativos da Coroa (Tesouro)...."

Informativos:

- Declaração de política fiscal (3 meses antes do ano fiscal - MAR)
- Relatório de estratégia fiscal (dia da 1° lei de apropriação - JUN)
- Atualização econômico-fiscal (projeção para 3 anos - JUN)
- Atualização econômico-fiscal (antes de cada eleição geral)
- Atualização fiscal anual (em dezembro, prévia resultados do ano)
- Declarações de responsabilidade assinada pelo Ministro da Fazenda (político) e pelo Secretário do Tesouro (servidor).

Outra Lei ("Public Finance Act") regula o processo orçamentário e de contabilidade (inclusive custos).

Fundamentação da Proposta - Estudos Técnicos Externos (1)

Especialistas estrangeiros e órgãos internacionais (CEPAL, FMI, OCDE, BIRD e BID): interesse crescente no estudo dos mecanismos de controle de déficit e dívida. Há consenso na busca de ações que melhorem a gestão fiscal, porém, são adotados enfoques diferentes: FMI privilegia Transparência; BIRD/BID, a reforma do Estado; OCDE, a redução do déficit estrutural e reforma da contabilidade; CEPAL, o pacto fiscal. Embora haja consenso em relação à necessidade da disciplina fiscal, os estudos não apontam um "caminho ótimo" ou receituário aplicável a todo e qualquer país: depende da realidade específica e dos arranjos institucionais factíveis.

Fundamentação da Proposta - Estudos Técnicos Externos (2)

Muitos analistas questionam metas rígidas: sem flexibilidade; incertezas nas previsões; manipulação artificial de dados; risco de perda de credibilidade em caso de descumprimento.

A inovação (recente) da Nova Zelândia:

- Não tem metas fiscais específicas na Lei Básica, apenas referência a princípios e admite, desde o início, afastamentos, desde que temporários e justificados;
- Avaliação: aparentemente permissivo, mas história de metas rígidas em outros Países é insatisfatória;
- Investir em Transparência explicita o debate social sobre "trade-offs" entre dívida, impostos e gastos

FMI: ênfase recente em Código de Boas Condutas para Transparência Fiscal.

ASPECTOS ADAPTADOS POR TEMA (1)

Objetivo da lei: crescimento e bem estar social - Europa (Pacto de Estabilidade e Emprego - Maastricht 2).

Princípios fundamentais - Nova Zelândia (FR Act).

Normas gerais - Dívida Pública: limites e redução do montante excedente - Europa (Maastricht).

Despesas continuadas e da seguridade social - Estados Unidos (BEA - sistema "pay as you go").

Normas próprias - objetivos e metas no PPA e LDO - Nova Zelândia (relatórios de estratégia e política fiscal).

Normas Próprias: afastamentos justificados e temporários - Nova Zelândia (FR Act)

ASPECTOS ADAPTADOS POR TEMA (2)

Excepcionalidades:
normas gerais - ajuste de limites de dívida e pessoal conf. desempenho da economia - Europa e EUA
normas próprias: avaliação da execução e corte automático de despesas - EUA (BEA) e NZ ("updates")

Declaração de responsabilidade fiscal emitida pelas maiores autoridades política e técnica - N. Zelândia

Transparência: padronização e consolidação abrangente; divulgação pública de todas contas; relatório simplificado e inteligível; normas contábeis geralmente aceitas - Europa (Eurostat), N. Zelândia (diversos relatórios), EUA (análises CBO/OMB), FMI (código) OCDE("accrual basis")

CONCLUSÕES DAS ANÁLISES INTERNACIONAIS

Subsídios para elaboração do Anteprojeto:

- O estudo e adaptação de princípios e mecanismos adotados na legislação de outros países visou tão somente subsidiar e enriquecer as normas propostas, do mesmo modo que se buscou preceitos e normas na legislação brasileira correlata (LDOs, resoluções do Senado, Lei 4320...).

- O projeto não é cópia, integral ou parcial, da legislação de um ou vários países. Nem obedece um manual ótimo e geral de finanças (até porque não existe). Há inspiração em diferentes aspectos de outras leis, mas todos adaptados à realidade brasileira, sempre que identificadas normas avaliadas como interessantes para transformar e melhorar as finanças nacionais.

O PROJETO DO EXECUTIVO

Inovação Legislativa:

Seguir exemplo das Leis Orgânicas relativas às demais ações governais (gasto): primeiro, enunciar princípios e objetivos; depois, adotar medidas, regras e/ou limites, que assegurem seu cumprimento;

Construir uma linha de estratégia fiscal que harmonize e dê coerência às diferentes disposições constitucionais, leis e normas gerais sobre finanças públicas

- em relação aos outros países, também inova ao:

1- enfocar simultaneamente transparência e limites;

2- enfatizar o princípio da prudência (ex-ante) e detalhar mecanismos preventivos dos desvios - i.e., um controle prévio, não limitado à transparência;

3- centrar punições (ex-post) apenas nas situações mais graves de não correção dos desvios, mas aí fazê-lo da forma mais dura possível.

Dívida Federal

ENDIVIDAMENTO PÚBLICO FEDERAL: EVOLUÇÃO (2000 X 2009) E LIMITES PROPOSTOS

Indicador	Em R$ milhões correntes		Variação Nominal	Em % do PIB		Em % da RCL	
	dez/00	dez/09		dez/00	dez/09	dez/00	dez/09
DC - Dívida Consolidada	817.861	2.179.092	166%	66,14%	69,33%	5,636	4,984
DCL - Dívida Consolidada Líquida	429.938	971.869	126%	34,77%	30,92%	2,963	2,223
DM - Dívida Mobiliária	653.143	2.087.640	220%	52,82%	66,42%	4,501	4,775
RAP*	3.110	8.794	183%	0,25%	0,28%	0,021	0,020
RAP não processados*	13.517	91.295	575%	1,09%	2,90%	0,093	0,209
RAP + RAP não Processados	16.627	100.089	502%	1,34%	3,18%	0,115	0,229
Receita Corrente Líquida	145.111	437.199	201%	11,73%	13,91%	1,000	1,000
PIB Nominal (Acumulado em 12 Meses)	1.236.589	3.143.016	154%	100,00%	100,00%		
DC/RCL	**5,636**	**4,984**	-12%				
DCL/RCL	**2,963**	**2,223**	-25%				
Limite da Proposta (DCL/RCL)	**3,500**						
DM/RCL	**4,501**	**4,775**	6%				
Limite da Proposta (DM-STN/RCL)	**6,500**		-100%				

Obs.: folga para União se endividar		
	%RCL	*r$ mi*
DCL	*1,28*	*558.329*
DM	*1,72*	*754.156*

Fonte primária: STN, RGF e, apenas para RAP/2000, Balanço Patrimonial; BACEN (PIB valorado para fins de período).

Limites Propostos pelo Presidente da República em 2000 e ainda tramitando no Senado: DM - PLS 54/2009; DC - PRS 84/2007.

*Os valores de RAP e RAP/NP referentes ao ano de 2000 foram retirados do balanço patrimonial da União.

Elaboração própria.

Por um Novo Orçamento

A **responsabilidade orçamentária** é uma frente de batalha aberta. É premente reformar a lei geral dos orçamentos, que data de 1964.

A lei de diretrizes (LDO) e a do plano plurianual (PPA) nunca foram regulamentadas nacionalmente.

A definição da receita nos orçamentos precisa ser mais transparente para evitar a criação de espuma em vez de arrecadação efetiva.

A grande maioria das emendas parlamentares traduz pleitos pertinentes de diferentes Estados e municípios, mas precisam ser formuladas com mais rigor técnico e econômico e liberadas sem discricionariedade política.

Para garantir a credibilidade da contabilidade pública, é preciso antes de tudo acabar com truques como o cancelamento de empenhos de despesas essenciais no fim do mandato, o que impõe ao governo sucessor um orçamento desequilibrado.

Alterações na LRF

- **Projeto Transparente:** LC 131, 27/5/2009 – primeira mudança já feita na LRF (abertura SIAFI na internet).

- **Projetos Executivo Federal:**
  - Gasto com pessoal federal: limitar variação da folha salarial (PLP 549)
  - Revoga vedação de crédito se houver excesso em folha poderes independentes: incluída flexibilização da rolagem na Câmara (PLC 132)

- **Projetos Senado Federal:**
  - Fomento a investimentos: garantias de estatais para subsidiária e crédito pró-modernização de gestão (PLS 243)
  - Responsabilidade orçamentária: além de qualidade fiscal, aperfeiçoa e reforca responsabilidade fiscal (PLS 229)

Projeto Senado

Projeto de Lei Complementar
Responsabilidade Orçamentária e Qualidade Fiscal

O Senado Federal tomou a iniciativa dessa reforma institucional, aprovando lei complementar que crie um novo regime de responsabilidade orçamentária e contábil.

Destaca-se o termo "responsabilidade": a nova lei deve ir muito além de apenas modernizar a Lei 4320/64 – não basta apenas mudar classificações ou definir o formato dos orçamentos ou dos balanços.

É preciso reestruturar o processo de elaboração do orçamento, tornar a participação parlamentar mais eficiente, utilizar a contabilidade e o controle para dar maior transparência às contas públicas, e aperfeiçoar e reforçar a austeridade da LRF.

Pilares do Projeto Senado

- **Responsabilidade Orçamentária:**
  - ciclo plano/orçamento
  - processo legislativo
- **Qualidade Fiscal**
  - transparência
  - contabilidade pública
- **Re-Responsabilidade Fiscal**
  - aperfeiçoamento e ampliação

Longo /Médio Prazos

- **Plano Plurianual:**

  Simplifica e antecipa (15/4) a apresentação do PPA, que passará a ser um documento político, refletindo o Plano de Governo do candidato eleito, que definirá estratégias e diretrizes, bem como a estrutura dos programas orçamentários. Introduz no PPA cenário contendo os objetivos da estratégia fiscal de longo prazo, e inclui nos programas as despesas de pessoal que concorrem para a consecução de seus objetivos.

- **Diretrizes Orçamentárias:**

  Institui cenário fiscal de médio prazo, definido anualmente na LDO, de forma a evitar que a plurianualidade ameace o equilíbrio fiscal no médio prazo. Anexo da LDO conterá tabela detalhada explicitando receitas e despesas, bem como o espaço fiscal disponível para novas iniciativas de investimentos em cada um dos quatro exercícios subseqüentes.

Apreciação Legislativa

- **Proposta: Estimativa das Receitas**

  Estabelece Comitê para estimar as receitas que constarão da proposta e da lei orçamentária, sendo metade de seus membros originários do Poder Executivo, e a outra metade composta por representantes do Poder Legislativo e da sociedade civil.

  Dispõe ainda, extensivo a todos os entes da Federação, que eventuais acréscimos de receita identificados durante a apreciação legislativa, a título de "erros ou omissões", serão apropriados à LOA somente durante a sua execução, por intermédio dos créditos adicionais.

Apreciação Legislativa

- **Emendas Individuais**

  Passam a ser apresentadas exclusivamente por deputados, sendo limitadas a apenas dez por mandato parlamentar, proibida a indicação de entidade privada como beneficiária de emenda individual. Haverá limite financeiro ao conjunto dessas emendas, equivalente a 0,3% da RCL.

- **Comissões Temáticas**

  Assumem papel mais relevante no processo de tramitação do PLOA, sendo responsáveis pela apreciação das emendas de bancada e individuais e por alterações de natureza programática em suas respectivas áreas temáticas, podendo aprovar emendas de caráter institucional e de interesse nacional. A Comissão Mista exercerá a coordenação macro-econômica, fixando os montantes para cada setor, e sistematizará a tramitação no Congresso Nacional.

Alterações nos Processos e Procedimentos

- Banco de Projetos: conterá as obras com estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental concluído.
- Execução Mandatória: Executivo obrigado a executar emendas parlamentares que demonstrem viabilidade; sem risco fiscal.
- Restos a Pagar: limitados, por destinação, ao saldo da disponibilidade, bem como regras diferenciadas para cancelamento (ex., 3 meses para custeio).
- Contabilidade: separação da contabilidade patrimonial daquela relativa ao orçamento; regras homogeneizadas de avaliação e mensuração do ativo e do passivo.
- Classificadores Orçamentários, Revalidação de Fundos, Prazos de Encaminhamento, etc.

Gestão Fiscal

LRF – algumas mudanças:

Exige a escrituração da RCL pelos seus valores brutos, vedada dedução não expressamente autorizada; especificar o que são despesas realizadas (inativos), fechar a margem para interpretações.

Redefine o limite máximo para gastos com pessoal do Distrito Federal e desagrega os limites de Poderes e órgãos autônomos (com revisão).

Institui condições para a celebração de operações de crédito entre os entes e ressalvas à vedação à contratação de operações de crédito.

Reduz prazo e introduz exceções à declaração de nulidade de ato de nomeação e provimento de servidores públicos, permitindo a reposição de servidores aposentados e falecidos das áreas de saúde, educação e segurança (ou calamidade pública).

Gestão Fiscal

Conselho de Gestão Fiscal: Centraliza definições e regulamentação, com auxílio dos órgãos centrais. Três comitês técnicos permanentes.

Demonstrativos: Cria o Relatório de Gestão Administrativa, padroniza os da LRF e estabelece novos relatórios no âmbito da LDO.

Alocação de Recursos: Publicidade e discussão dos critérios e fórmulas utilizados pelo Executivo.

Participação Popular: Institui incentivos para o controle social, como audiências públicas durante a elaboração dos planos e orçamentos.

Transição Governamental: Cria relatório sintético de transição e regras de final de mandato para as contas públicas.