



# Considerações sobre a “Nova Lei das Finanças Públicas”

**Felipe Salto**

Brasília, 4 de julho de 2019

❖ A Resolução do Senado nº 42, de 2016, estabelece 4 funções para a IFI:

*“I - divulgar suas estimativas de parâmetros e variáveis relevantes para a construção de cenários fiscais e orçamentários;*

*II - analisar a aderência do desempenho de indicadores fiscais e orçamentários às metas definidas na legislação pertinente;*

*III - mensurar o impacto de eventos fiscais relevantes, especialmente os decorrentes de decisões dos Poderes da República, incluindo os custos das políticas monetária, creditícia e evolução de variáveis fiscais ambiental;*

*IV - projetar a determinantes para o equilíbrio de longo prazo do setor público.”*

- A Lei 4.320/1964 e a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) representam **pontos de inflexão** para as finanças públicas no Brasil
- Mas a literatura de orçamento avançou bastante, nos últimos anos, e o **Brasil não se adequou** a isso
- Cabe, portanto, a discussão sobre a revisão desse arcabouço e como poderia **melhorar gestão fiscal e orçamentária** no país. O risco é a abrangência
- LDO e LOA são as principais peças orçamentárias. **LDO poderia ser aprimorada** e fundamentada em projeções mais transparentes e técnicas de parâmetros e variáveis fiscais
- **PPA não tem servido como instrumento de planejamento** de médio prazo. Distanciamento entre orçamento e realidade continua presente
- *A ideia de planejar, projetar cenários fidedignos e ter a visão técnica sustentando o processo fiscal e orçamentário é fundamental!*

# “Spending Reviews”

- Os arts. 4º e 5º do Projeto de Lei Complementar da Nova Lei de Finanças Públicas aprovado pelo Senado, em 2016, fixam diretrizes e **instrumentos de planejamento**
- O art. 5º, em particular, parece criar um embrião para o que a literatura convencionou chamar de “**Spending Reviews**” (ou **revisão periódica de gastos**)

*“Art. 5º Caberá ao Poder Executivo federal instituir metodologias, normas e procedimentos que orientem a pré-avaliação, a **revisão independente**, a seleção, a implementação, o ajuste, a operação e a avaliação das iniciativas e dos projetos de investimento que pleiteiem ou sejam financiados por recursos públicos federais.*

*Parágrafo único. As metodologias, as normas e os procedimentos referidos no caput, a serem seguidos por todos os entes da Federação, **terão como objetivo:***

*I – melhorar a **eficiência e a eficácia** no uso dos recursos públicos, atribuindo-os a iniciativas que individualizem as necessidades e oportunidades de investimentos e gerem maior rentabilidade econômica e social, em conformidade com as diretrizes e os objetivos do plano plurianual; e*

*II – ampliar a capacidade do Estado de **prover bens e serviços públicos à população.**”*

- O PLP da Nova Lei de Finanças mantém um peso importante ao Plano Plurianual, mas insere elementos novos, principalmente (art. 7º):
  - Obrigatoriedade de elaboração de **projeções de médio prazo** (4 anos, período do PPA)
  - Obrigatoriedade de elaboração de **projeções de “longo prazo”** (10 anos)
- Aqui, cabe compreender que qualquer processo de revisão de gastos precisará basear-se em cenários preditivos elaborados tecnicamente e de maneira independente
- A IFI vem fazendo isso. Divulgamos, semestralmente, o chamado **“baseline”**, seguindo a abertura de dados do Resultado do Tesouro Nacional, com planilhas públicas acessíveis neste link - <https://www12.senado.leg.br/ifi/dados/dados>
- Projetar bem o PIB permite ter uma boa ideia da Receita. Com **receitas bem calibradas, a fixação de despesas se torna mais sólida** e o processo orçamentário, mais democrático e aderente à realidade.
- Revisar gastos requer, antes de tudo, saber **qual o espaço fiscal que se terá à frente**. Requer, ainda, métodos e mecanismos de avaliação de políticas públicas

- A ideia de **investimentos plurianuais** (arts. 12 e 26) é positiva, mas parece basear-se ainda na lógica do atual PPA
- Uma possibilidade seria discutir a viabilidade de se transformar o PPA em um **conjunto de investimentos prioritários**, definidos por Estados e União
- Não adianta fixar no PPA **metas ambiciosas e até detalhadas**, porque elas não serão necessariamente cumpridas

# A projeção da arrecadação e as regras fiscais

- Um ponto fundamental do processo orçamentário é **a projeção de receitas**
- Na presença do teto de gastos, **o problema de reestimar receitas com base em “erros e omissões” fica minimizado**, porque (em algum momento) o teto passará a ser restritivo
- **Mas as regras fiscais estão, de certa maneira, desarmonizadas.** Temos meta de resultado primário (sem explicitar o objetivo de estabilização da dívida), teto de gastos, limite para dívida (art. 52 da CF), além dos outros dispositivos da LRF
- Cabe discutir como **compatibilizar** essas regras de modo a produzir uma dinâmica fiscal adequada. A Nova Lei de Finanças Públicas é uma oportunidade para contemplar essa questão central
- No art. 18 do Projeto de Lei, seria importante discutir a possibilidade de **elaboração independente e tecnicamente fundamentada das estimativas de receita**

- Discussão importante seria capacitar a União para fixar metas fiscais de médio e longo prazo, a partir das quais se elaborariam os cenários fiscais e, então, seriam fixados os objetivos em termos de gastos públicos/investimentos. Eventuais **desvios de curto prazo** seriam mais bem aceitos pelo mercado, sobretudo em momentos de baixa do ciclo econômico
- O Brasil é pródigo em criar regras e legislações, mas ainda não conseguiu espalhar a importância do “espírito da responsabilidade fiscal”
- O exemplo da **Suécia** (ver paper aqui - <https://voxeu.org/content/fiscal-policy-no-free-lunch-lessons-swedish-fiscal-framework-fiscal-targeting>)

*“Presently, the Swedish fiscal framework consists of five main components: an expenditure ceiling, a **surplus target** for the entire public sector, a **fiscal policy council**, a **debt anchor**, and a **balanced budget requirement for local governments**. The surplus target is set at one third of a percent of GDP over the business cycle for the general government (central and local government, and the public pension system). Debt is anchored at 35% of GDP +/- 5 percentage points”.*

- Segregar **refinanciamento da dívida** das despesas, dada sua particularidade (?) – discussão pode ser feita no art. 23
- O **Conselho de Gestão Fiscal** (CGF, art. 67 da LRF) é corretamente referenciado em diversos dispositivos, sempre no sentido de promover a harmonização contábil e de procedimentos, algo que o Tesouro deve fazer enquanto o CGF não existe
- A Instituição Fiscal Independente (IFI) é um órgão novo no arcabouço de finanças públicas do Brasil, inspirado no CBO, dos EUA (Congressional Budget Office), no OBR (Office for Budget Responsibility), do Reino Unido, e em outras dezenas de instituições mundo afora (ver este artigo do FMI - <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/WP/2018/wp1868.ashx>)
- Como o Projeto de Lei da Nova Lei de Finanças foi anterior à IFI, seria **importante refletir sobre sua contemplação neste PL**, que praticamente rediscute todas as normas e diretrizes hoje amplamente utilizadas pelos Governos
- **Restos a pagar** ganham limite de 3 a 6 meses (corrente ou investimento), o que é positivo (está no art. 45)

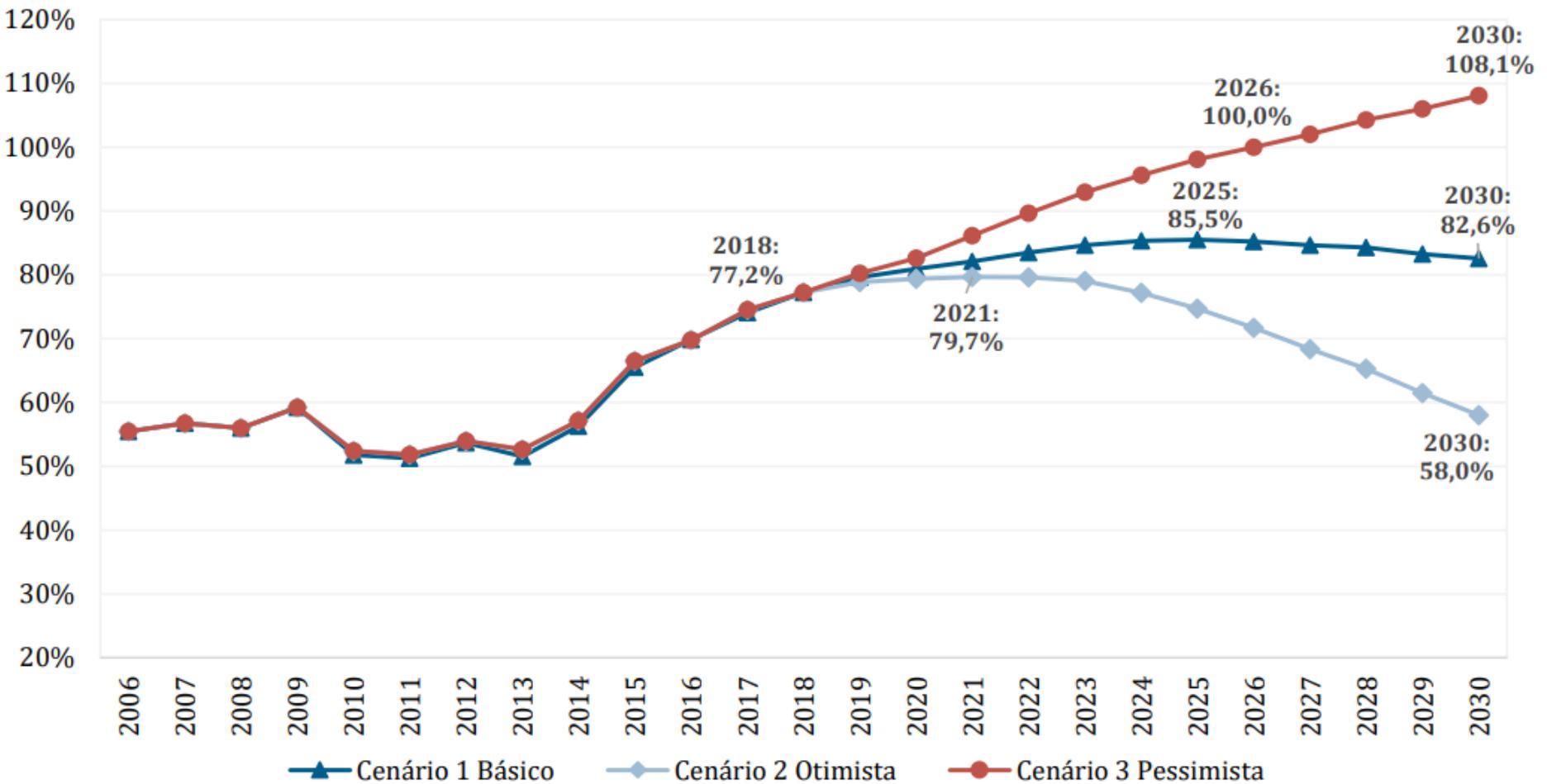
- Os arts. 62 e 63 tratam de consolidação de dados. O Tesouro avançou muito com a chamada **Matriz de Saldos Contábeis**, mas ainda há inconsistências e problemas graves nos dados fornecidos por Estados e Municípios, daí a importância de se harmonizar as regras do jogo
- O art. 50 remete à **explicitação de todos os custos** da administração pública, com vistas a aumentar a eficácia e a eficiência. A factibilidade do sistema de custos pode ser melhor analisada
- O art. 76 trata da **avaliação de políticas públicas** e estabelece que as avaliações serão baseadas em critérios amplamente reconhecidos e em boas práticas.
- Os Parágrafos 4º e 5º do art. 76 **ensejam a discussão sobre a possibilidade de participação da IFI no processo**. O caput do artigo reserva ao Executivo a prerrogativa de avaliar, mas o Legislativo poderia entrar, sobretudo atuando na etapa anterior, com a formulação de cenários, o que a IFI já vem fazendo sistematicamente, e também numa importante tarefa que o CBO denomina “**costing**” das políticas públicas/programas orçamentários

## BALANÇO DE RISCOS E RETORNO DO SUPERÁVIT PRIMÁRIO

Risco de descumprimento de teto de gastos	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Cenário Otimista	Baixo	Baixo	Médio	Alto	-	-	-	-	-	-	-	-
Cenário Base	Baixo	Baixo	Médio	Alto	-	-	-	-	-	-	-	-
Cenário Pessimista	Baixo	Médio	Alto	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Risco de descumprimento/revisão da meta de resultado primário*	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Cenário Otimista	Baixo	Médio	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cenário Base	Baixo	Médio	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cenário Pessimista	Baixo	Médio	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Retorno do superávit primário	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Cenário Otimista	DP	DP	DP	DP	DP	SP						
Cenário Base	DP	DP	DP	DP	DP	DP	DP	SP	SP	SP	SP	SP
Cenário Pessimista	DP	DP	DP	DP	DP	DP	DP	SP	SP	SP	SP	SP

Fonte: IFI. \* Nos seus cenários, a IFI considera a meta de resultado primário apenas para 2019, conforme LDO 2019, e para 2020, conforme PLDO 2020. Na PLDO, as metas para 2021 e 2022 são apenas indicativas e, portanto, sensíveis a resultados fiscais ainda desconhecidos. DP = déficit primário e SP = superávit primário.

PROJEÇÕES DA IFI PARA A DÍVIDA BRUTA DO GOVERNO GERAL (% DO PIB)



Fonte: Relatório de Acompanhamento Fiscal nº 28 - [http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/557346/RAF28\\_MAI02019.pdf](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/557346/RAF28_MAI02019.pdf)