



1º Webinar Conjunto **TCU-IFI**

Responsabilidade Fiscal em Tempos de Pandemia

Abertura: Bruno Dantas - Ministro do TCU
Felipe Scudeler Salto

Palestrantes: Affonso Celso Pastore
José Roberto Afonso

Mediadora: Adriana Fernandes



Data: 27/4/2021, às 10h

Resiliência & Reconstrução

José Roberto R. Afonso



www.joserobertoafonso.com.br



zeroberto@joserobertoafonso.com.br



[/ZeRobertoAfonso](https://www.facebook.com/ZeRobertoAfonso)



Um otimista vê uma
oportunidade em
cada calamidade.
Um pessimista vê
uma calamidade em
cada oportunidade.

Winston Churchill

 PENSADOR



CALAMIDADE

RESILIÊNCIA



Respostas Brasileiras

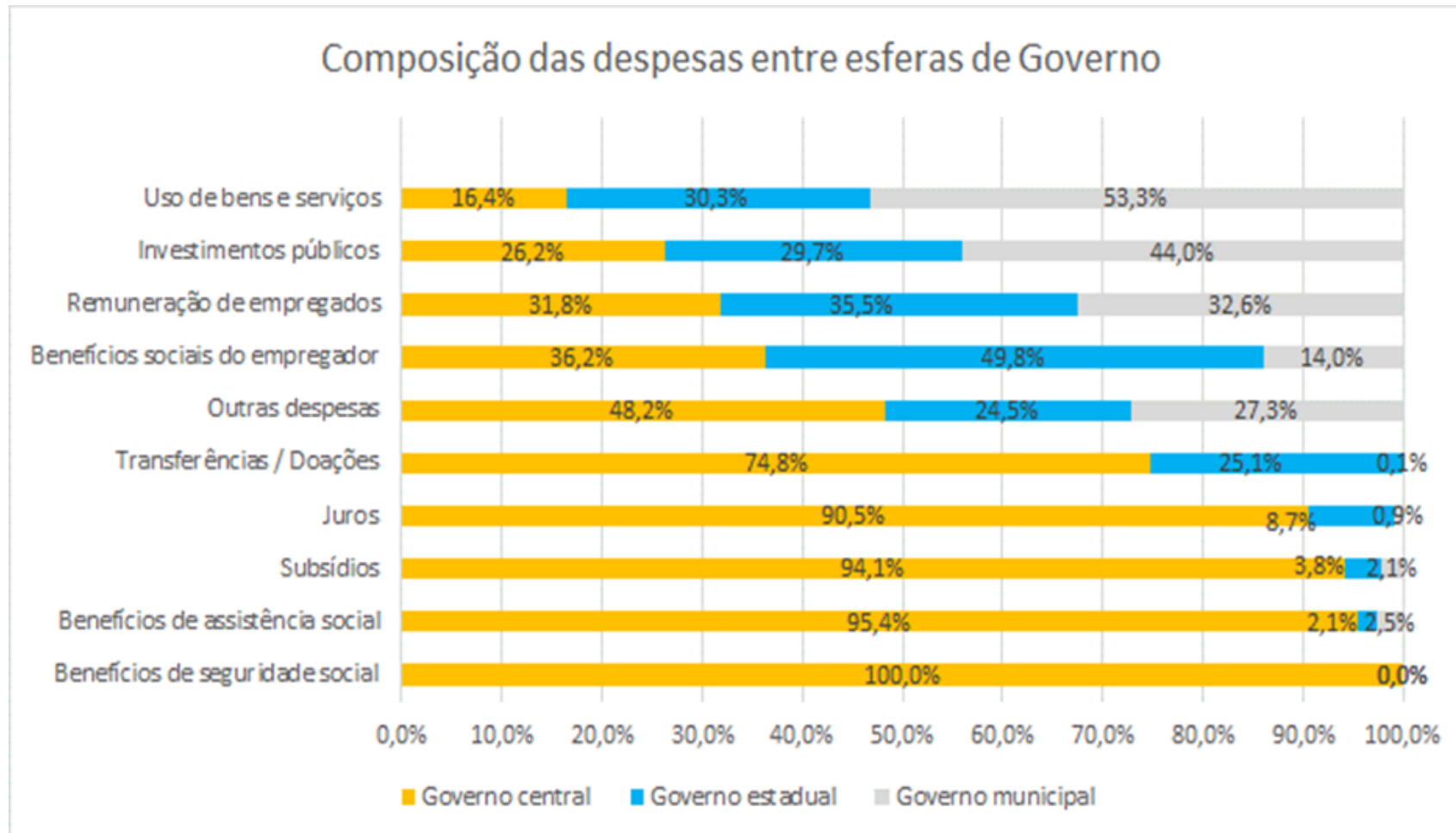
✓ **Dois pilares institucionais:**

- descentralização federativa > inédita Federação *de baixo para cima*
- ativismo dos Poderes Nacionais > guardiões democracia e equilíbrio

✓ **Instrumentos fiscais:**

- nunca limitado endividamento público federal
- válvulas de escapes nas leis: LRF, emenda do limite de gasto
- novo regime de exceção: orçamento de guerra

Novo normal da Federação



Fonte: Estatísticas Fiscais e Contas Intermediárias do Governo / STN. Apuração pelo regime de competência. Elaboração: Leonardo Ribeiro

Novo normal da Justiça



Evolução do Acervo do STF (Histórico)



Fonte: Relatórios de Atividades do STF em anos anteriores.

Atualizado em: 26/04/2021



de 12/03/2020 até 26/04/2021

PRESTAÇÃO JURISDICIONAL TRABALHO REMOTO NO STF



Processos
Recebidos

87.336



Processos
Baixados

91.578



Decisões
Monocráticas

92.246



Decisões
Colegiadas

19.946



Despachos

28.031

<https://bit.ly/3gCjwje>

Novo normal do Parlamento

Há um ano, Senado inaugurava sua atuação remota contra a pandemia de covid-19



Guilherme Oliveira
Publicado em 20/3/2021

Tudo começou numa sexta-feira 13.

O secretário-geral da Mesa Diretora do Senado Federal, Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho, chamou a sua equipe para discutir uma hipótese. Haveria condições para organizar uma sessão deliberativa sem a presença física dos senadores?

A Secretaria-Geral da Mesa (SGM) é o cérebro do Senado, o órgão encarregado da coordenação de todas as atividades legislativas: desde a posse dos parlamentares, passando pela circulação de projetos, até as decisões finais. Sua missão é manter a Câmara Alta do Congresso Nacional em operação, não importa o empecilho.

<https://bit.ly/3exJDac>



Parlamentos estrangeiros usam tecnologia do Senado para sessões virtuais

Da Comunicação Interna | 06/04/2020, 14h06



Tela com parlamentares do Parlasul em reunião remota na sexta-feira. O senador Nelsinho Trad (1ª Col., 2ª Lin.) representou o Brasil

Saiba mais A Mesa Diretora do Parlamento do Mercosul (Parlasul) realizou na sexta-feira (3) sua primeira reunião virtual, com a participação de mais de 20 pessoas, entre elas o senador Nelsinho Trad (PSD-MS), chefe da delegação brasileira. Segundo o secretário de Comunicação e Relações Institucionais do Parlasul, Rafael Reis, para viabilizar o encontro virtual a equipe de TI aproveitou a experiência do Senado com o Sistema de Deliberação Remota (SDR).

<https://bit.ly/3altOfG>



Experiência brasileira com Parlamento virtual é apresentada a outros países das Américas

Próximo passo será adequar o funcionamento das comissões temáticas ao trabalho remoto

16/04/2020 - 14:31

Representantes do Brasil, do Chile e do Equador compartilharam suas experiências com Parlamentos virtuais durante a pandemia de Covid-19 em reunião do ParlAmericas nesta quinta-feira (16). A ideia é que essas experiências possam servir de exemplo para outros países.

<https://bit.ly/3nu0T4b>

OPINION / DATA DIGITAL AND TECH

What a completely virtual parliament looks like

Keeping the doors of parliament open — even in an online version — is key to a healthy democracy

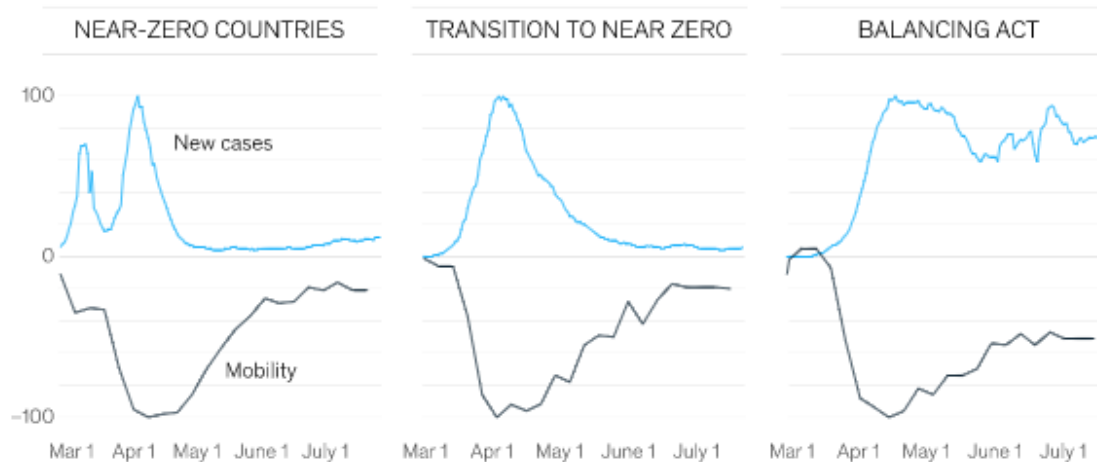
SHARE

This article is written by Patricia Almeida, Coordinator of Innovation and digital strategy for Brazil's House of Representatives, Rodolfo Vaz, Coordinator of digital solutions for transparency for the House of Representatives, and Luis Kimaid, CEO of Bússola Tech.

<https://bit.ly/3eDaAJs>

Prioridade máxima e única: **SAÚDE!**

Discretionary mobility and new COVID-19 cases reported,¹ by average of representative countries, index (0 = pre-COVID level of activity = 0) (100 = post-COVID peak/trough)²



Tests per thousand people,³ index (0 = pre-COVID level of activity = 0) (100 = post-COVID peak)



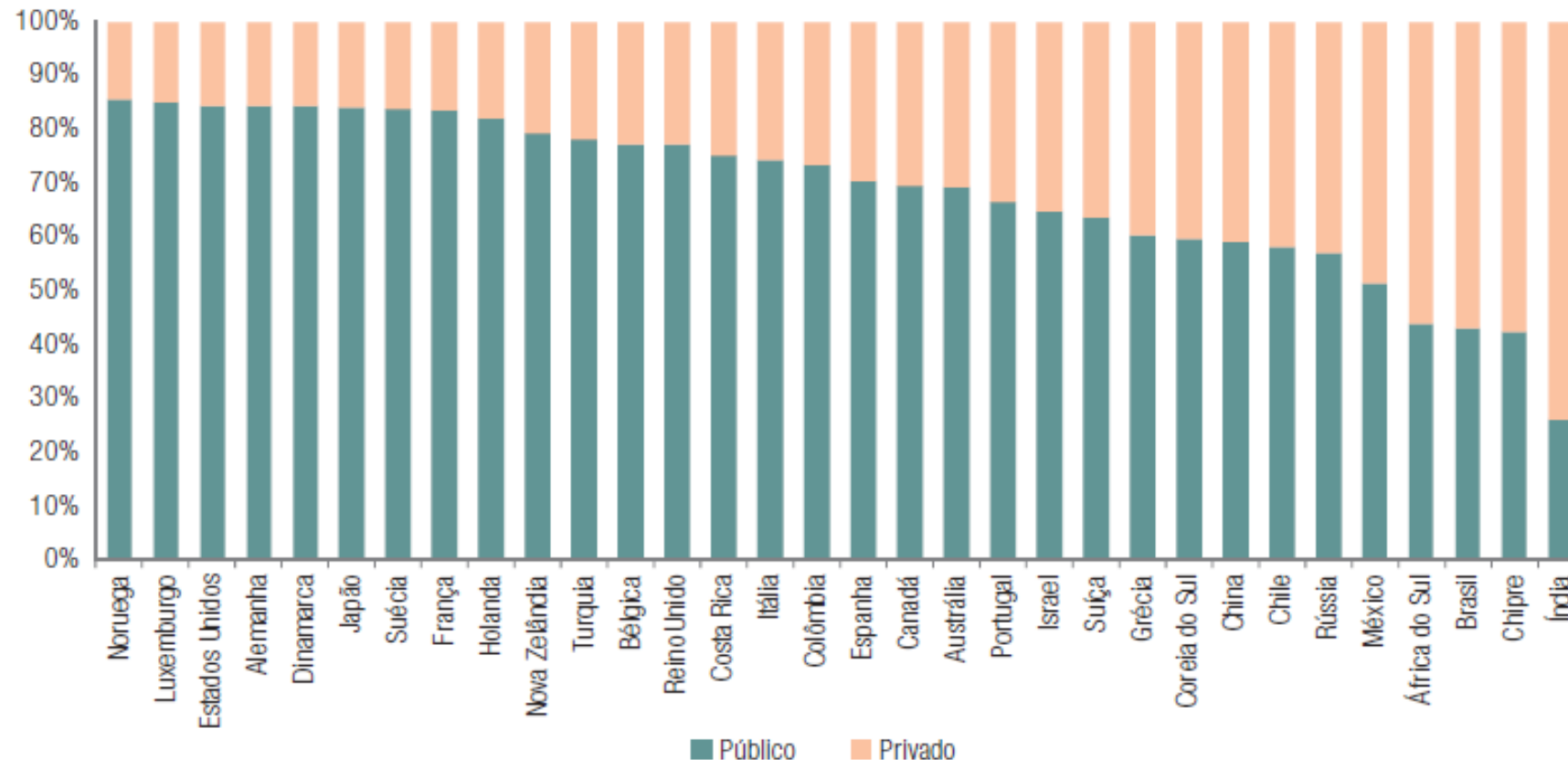
McKINSEY

“In our new report, we find that successful control of the virus is the key to unlocking the economy, by restoring the confidence consumers need to reengage in economic activity. In countries that have successfully controlled the coronavirus (“near zero” countries), economic activity (in the form of discretionary mobility) has returned to normal; in those that have not (“balancing act”), it is still about 40 percent lower than before the pandemic (exhibit).”

Gastos Saúde Internacional: Público x Privado

Gastos com saúde, governo/obrigatório 2018 ou mais recente disponível

BR: 43% x 57%

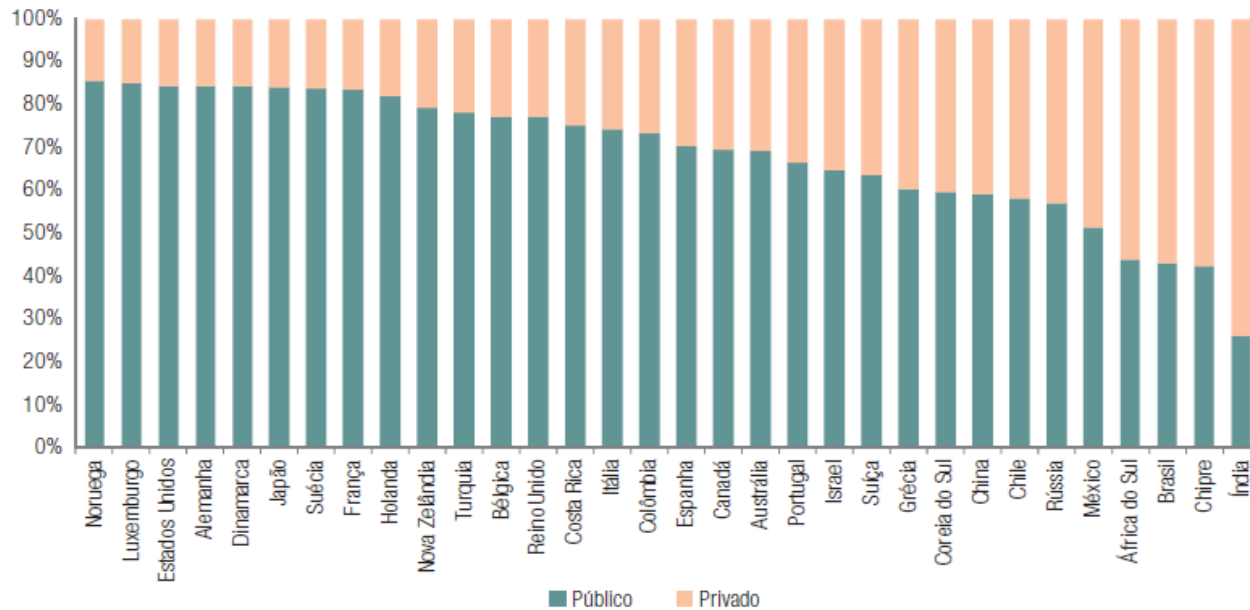


Gastos Saúde: Peculiaridades Internacionais

Composição do gasto: público x privado

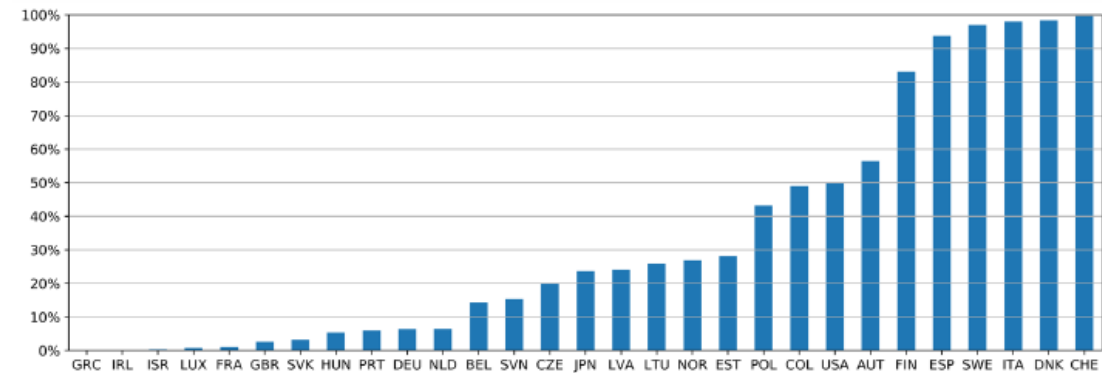
2018 ou mais recente disponível

BRA: 43% x 57%



Participação dos governos subnacionais no gasto público

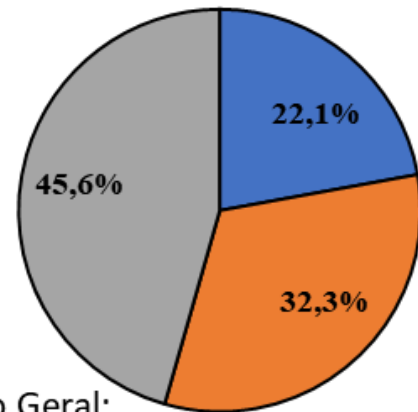
2017



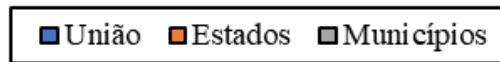
BRA: 85%

Descentralização, Demanda & Saúde

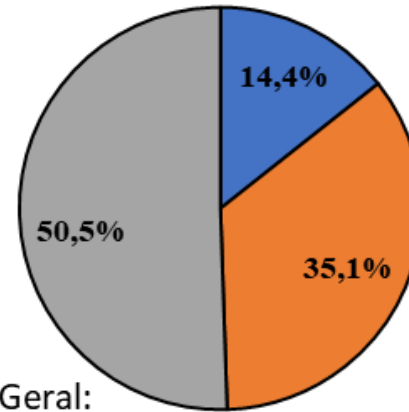
Compras de Bens e Serviços



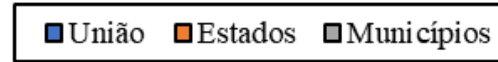
Governo Geral:
7,02 % do PIB



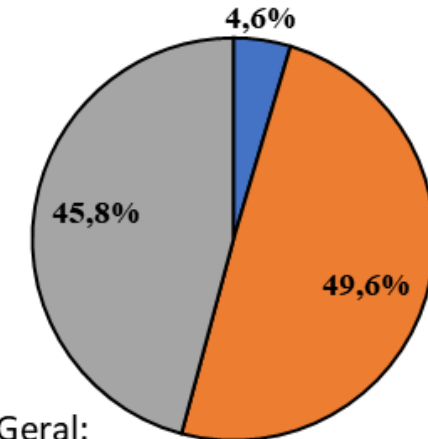
Saúde



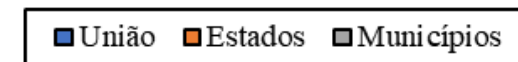
Governo Geral:
4,18 % do PIB



Assistência Hospitalar e Ambulatorial



Governo Geral:
1,95 % do PIB



Elaboração própria. Fontes Primárias: BSPN/STN e Siga Brasil. NOTA: O gráfico de “Compras de Bens e Serviços”, corresponde ao somatório das despesas com “Uso de bens e serviços” e “Consumo de capital fixo”. Os gastos de “Saúde” e “Assistência Hospitalar” equivalem as despesas empenhadas na respectiva função e subfunção, já excluídas as transferências intergovernamentais. Cálculos de Kleber Castro.



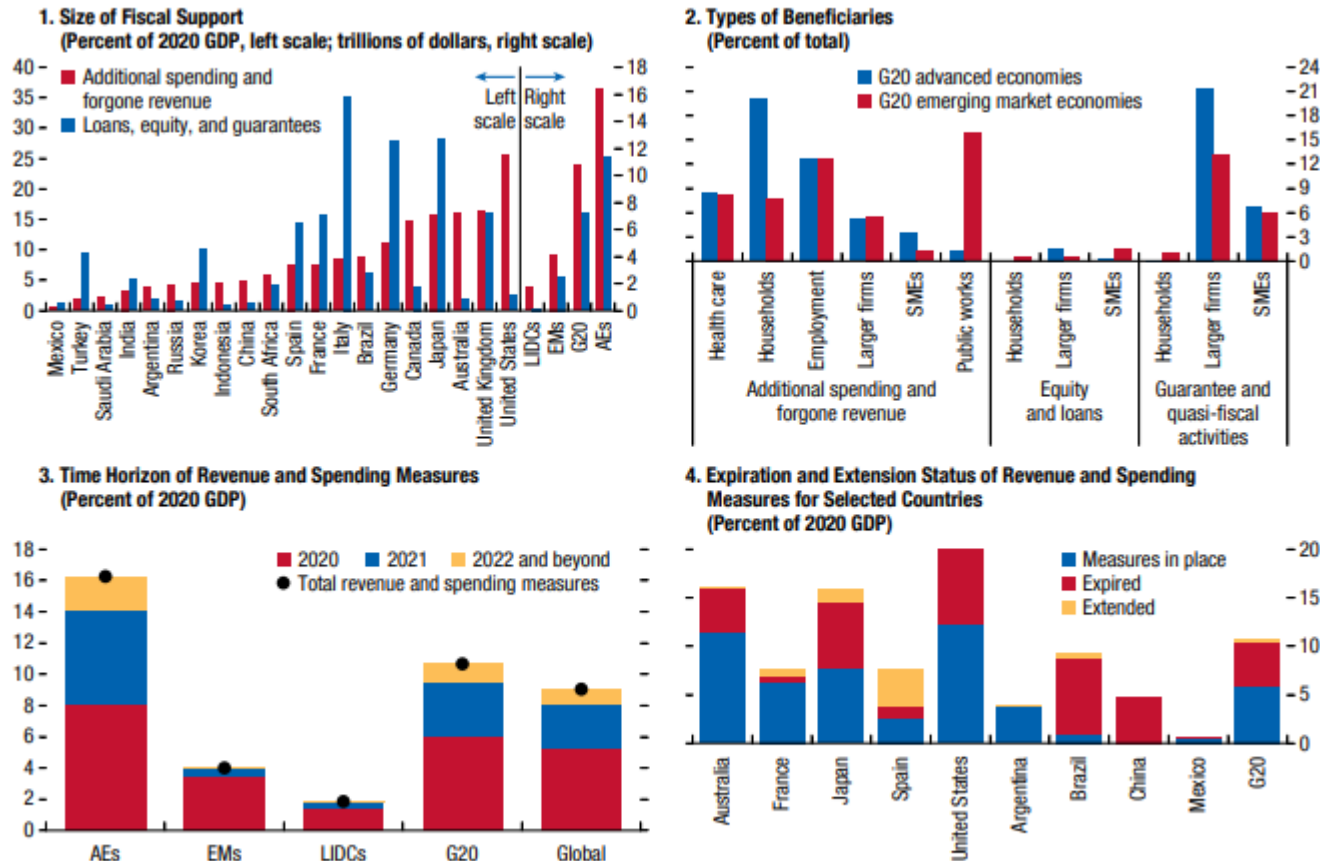
Dívida Pública: Sem Controle

- ✓ Constituição de 1988 – inovações em ampliar competência exclusiva do Senado (também União) e incluir entre normas gerais remetidas para lei complementar
- ✓ Lei da Responsabilidade Fiscal – normatiza controle, fixa base de cálculo, forma de controle, ajuste se desenquadrar, exceções e revisão periódica, transparência e sanções
- ✓ Resoluções do Senado – exercidas competências exclusivas para limitar dívida estadual e municipal, operações de crédito e garantias, inclusive as da União (só fluxos)
- ✓ Não regulamentado – nunca votados limites para dívida consolidada da União (Senado) e dívida mobiliária federal (lei), nem instalado Conselho de Gestão Fiscal
- ✓ Não usados – revisão anual do limite de endividamento
- ✓ Emendas Constitucionais – limite provisório para variação da despesa pública federal; suspensão na pandemia; centralização da contabilidade pública; regras emergenciais;

Suporte e Flexibilidade Fiscal Mundial

Figure 1.7. Government Fiscal Support in Response to COVID-19, 2020–21

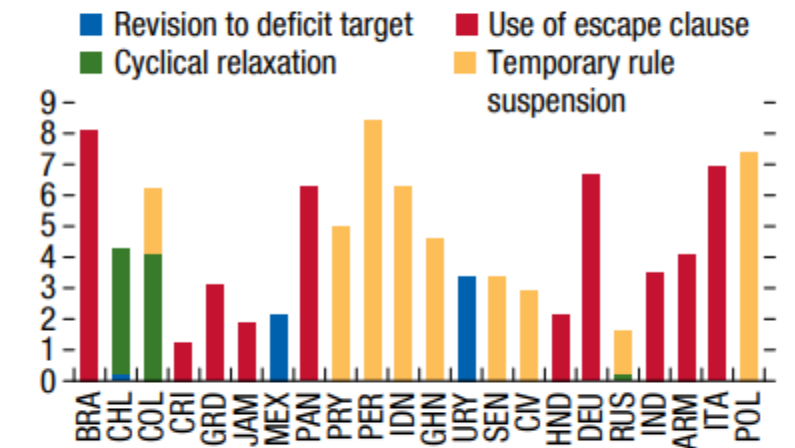
The size, nature, and duration of fiscal support varied significantly across countries.



Sources: IMF, Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Policies in Response to COVID-19; and IMF staff estimates.
Note: Data refer to fiscal measures announced between January 2020 and March 17, 2021. AEs = advanced economies; EMs = emerging market economies; G20 = Group of Twenty; LIDCs = low-income developing countries; SMEs = small and medium enterprises.

Figure 1.3.1. Policy Relaxation Relative to Fiscal Rule Limits, 2020
(Percent of GDP)

Many countries have used the built-in adjustments of fiscal rules during the COVID-19 pandemic.



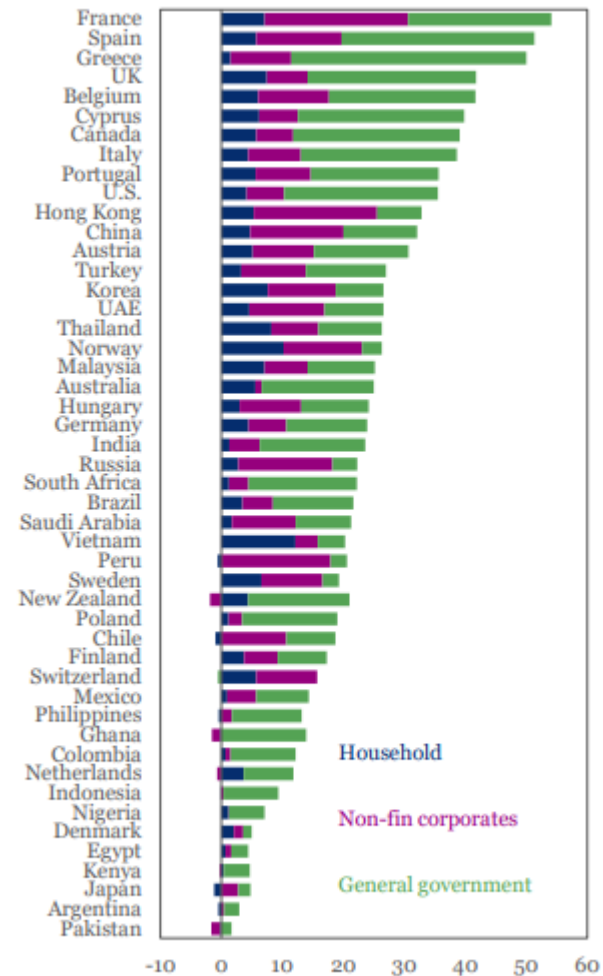
Sources: Country reports; national authorities; and IMF staff calculations.

Note: Data labels use International Organization for Standardization (ISO) country codes.

Incremento Mundial de Déficit e Dívida

Chart 2: Sharp surge in debt-to-GDP ratios

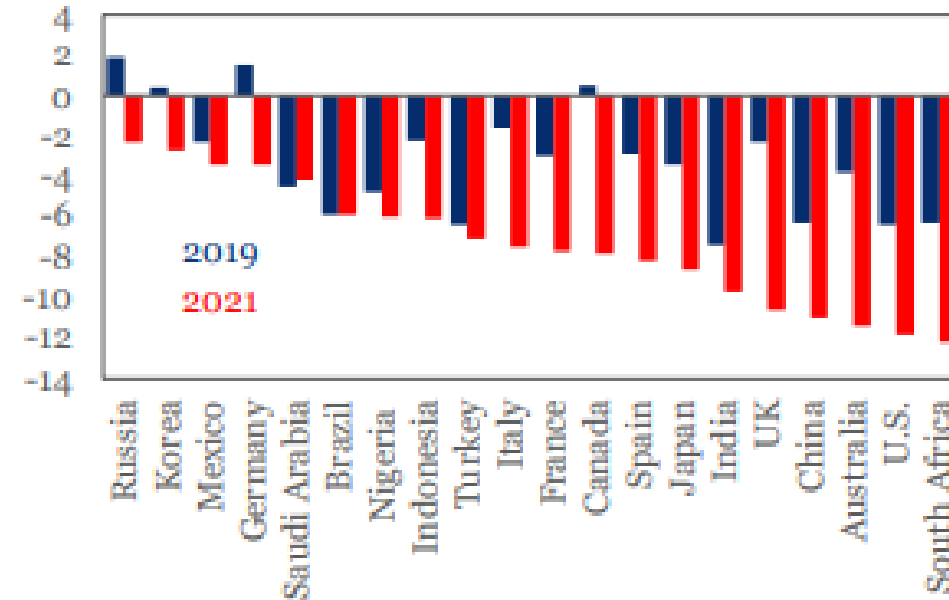
percentage points, estimated change in debt ratios in 2020



Source: IIF, BIS, IMF, National sources

Chart 4: Surge in fiscal deficits worldwide

percent of GDP



Source: IMF, IIF.

Dívida Global e Brasil Peculiar

Table 2: Total Global Debt by Sector

% of GDP	Households		Non-financial corporates		Government		Financial Sector	
	Q4 2020	Q4 2019	Q4 2020	Q4 2019	Q4 2020	Q4 2019	Q4 2020	Q4 2019
Global	64.4	60.4	100.1	91.9	105.4	88.3	85.9	80.8
Mature markets	76.8	72.5	98.2	91.1	130.4	109.7	113.5	108.3
Emerging markets	43.8	40.2	103.5	93.1	63.5	52.4	39.8	34.9
EM Latam	25.6	23.9	43.7	38.7	76.3	66.5	39.6	27.5
Argentina	4.9	5.4	14.9	14.4	96.5	94.0	5.2	5.6
Brazil	34.0	30.5	48.9	43.9	101.8	88.7	62.4	41.2
Chile	46.3	47.3	119.0	108.3	40.7	32.7	67.8	51.9
Colombia	28.3	27.6	35.2	34.3	60.0	49.4	8.7	5.5
Mexico	17.1	16.2	30.1	25.3	45.0	36.4	22.7	17.2
Peru	15.2	15.8	60.1	42.3	29.8	27.1	13.6	12.6

Table 3: Currency Breakdown of EM Sectoral Debt

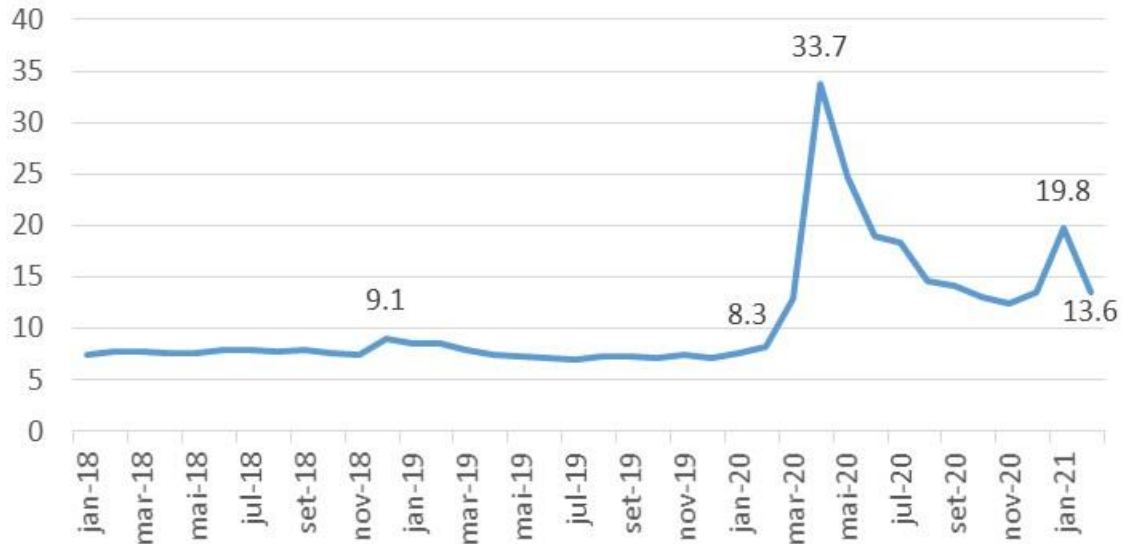
% of GDP	Non-financial corporates				Government				Financial Sector				Households	
	LC	FC	o/w USD	o/w EURO	LC	FC	o/w USD	o/w EURO	LC	FC	o/w USD	o/w EURO	LC	FC
As of Q4-2020														
Emerging markets														
EM Asia														
China	158.3	6.4	5.5	0.7	64.1	0.9	0.7	0.3	38.9	6.9	4.8	0.6	59.9	0.0
Hong Kong	29.8	215.2	165.7	35.0	71.3	2.5	2.2	0.0	35.1	129.4	99.6	14.4	83.2	3.2
India	41.2	8.0	6.4	1.4	85.6	3.4	3.2	0.1	1.2	2.7	2.4	0.2	13.5	0.0
Indonesia	14.0	9.0	8.3	0.4	28.9	10.2	7.9	1.7	3.5	5.8	5.5	0.2	16.7	0.3
Malaysia	61.3	14.4	11.1	0.1	61.0	2.5	2.0	0.0	12.2	19.9	15.8	2.0	74.9	0.3
S. Korea	95.3	17.6	11.7	3.0	46.1	1.0	0.7	0.3	71.1	29.4	23.3	3.8	102.1	0.7
Singapore	78.0	64.3	57.3	2.2	147.5	0.0	0.0	0.0	52.3	146.6	107.3	18.7	44.2	12.0
Thailand	45.9	8.7	7.4	0.2	44.4	0.0	0.0	0.0	35.2	8.2	7.3	0.5	77.2	0.2
EM Europe														
Czech Republic	30.6	28.4	1.2	26.2	40.2	3.7	0.0	3.6	37.5	5.4	0.4	4.9	33.6	0.1
Hungary	39.4	33.6	5.0	28.6	62.7	18.4	6.2	11.3	12.6	22.4	8.0	14.4	21.3	0.1
Poland	31.4	14.8	0.7	14.0	46.2	17.0	2.1	14.4	18.5	8.9	1.8	2.6	24.5	11.2
Russia	69.1	23.1	9.9	11.4	15.1	3.5	3.1	0.4	8.0	5.1	4.4	0.4	21.7	0.1
Turkey	41.4	34.4	15.1	18.4	20.8	26.6	16.5	6.7	6.8	25.7	20.0	5.6	18.4	0.0
Ukraine	11.4	9.6	7.3	2.2	33.7	32.0	28.0	4.0	0.9	10.1	5.9	4.1	4.3	0.9
EM Latam														
Argentina	5.6	0.2	0.1	0.2	24.8	71.6	53.5	2.5	2.6	2.6	0.8	0.1	4.8	0.1
Brazil	25.6	23.3	21.0	1.9	97.4	4.5	4.3	0.1	48.6	13.8	13.0	0.5	34.0	0.0
Chile	75.5	43.5	42.1	0.7	32.5	8.2	4.2	4.0	55.7	12.2	10.0	0.4	44.5	1.8
Colombia	19.8	15.4	13.7	0.9	47.6	12.5	6.6	5.8	0.8	7.8	7.8	0.0	28.2	0.1
Mexico	4.5	25.6	20.1	3.7	35.8	9.2	6.8	1.8	17.5	5.2	3.8	0.8	17.1	0.0
AFME														
Israel	46.0	23.8	16.4	6.1	60.1	13.3	8.6	4.6	9.0	1.4	1.2	0.2	43.8	0.2
S. Arabia	46.1	11.4	11.0	0.3	20.2	11.7	11.7	0.0	1.4	3.0	2.7	0.1	13.6	0.0
S. Africa	21.2	20.8	12.7	5.2	74.3	7.5	7.3	0.2	18.0	17.6	8.1	1.3	35.1	0.4

Sources: IIF, BIS, Haver, National Sources, IIF estimates

*LC=local currency; FC=foreign currency

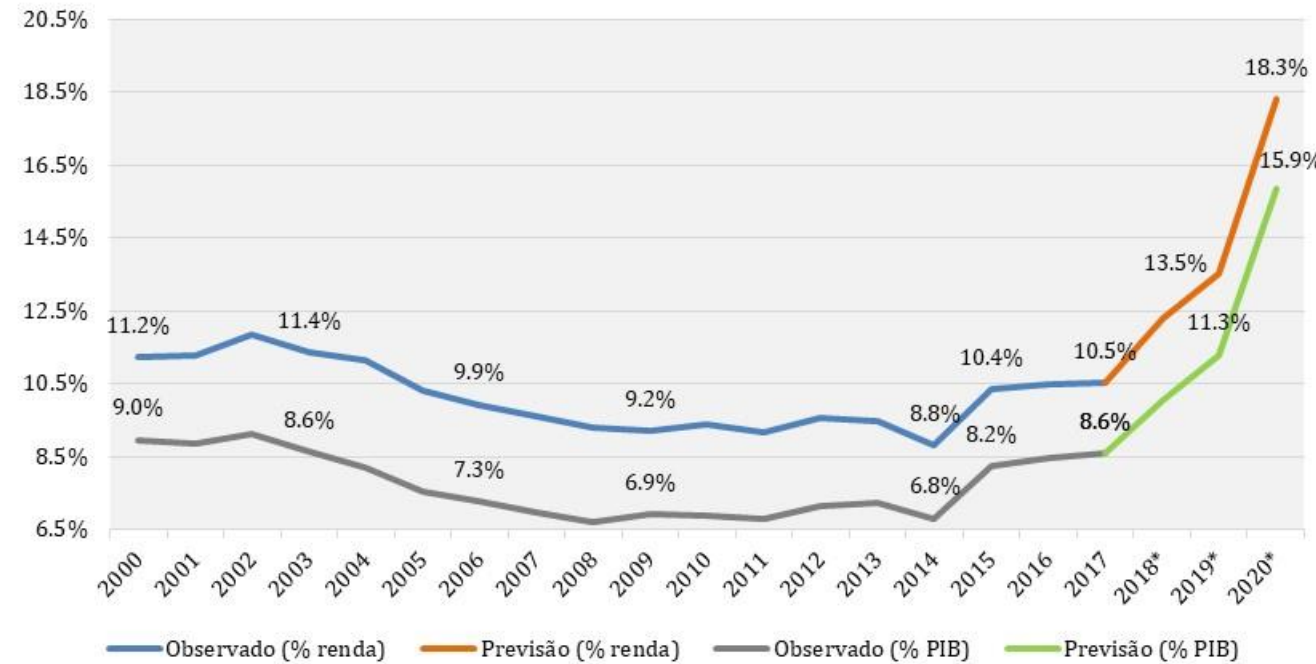
Poupança

**Poupança das Famílias Americanas:
Em % da Renda Disponível (2018-2020)**



Fonte: U.S. Bureau of Economic Analysis. Elaboração Própria.
Disponível em: <https://fred.stlouisfed.org/series/PSAVERT>

Poupança das Famílias: Em % da Renda Disponível e do PIB (2000-2020)



Fonte: IBGE. Elaboração Própria.

Nota: Hipótese de que os rendimentos das famílias se comportam de forma linear ao PIB.



OPORTUNIDADE

RECONSTRUÇÃO



Estratégia brasileira

“Novo normal” que resultará do COVID-19 acelerará tendências já postas...

- **Descentralização fiscal:** fortalecer poderes, receitas e gastos dos governos estaduais e, sobretudo, dos municipais, sobretudo para atender às novas demandas por ações públicas cada vez mais localizadas
- **Rede de proteção social:** repactuada e redesenhada pois não se assentará mais apenas em emprego/salário, que exigirá novas instituições e políticas, com foco no empreendedorismo
- **Digitalização da economia e sociedade:** maximizada e imposta para/por consumidores e empresas mas ainda falta rever governança institucional e práticas das administrações públicas
- **(Re)globalização da produção:** dependência excessiva de produzir no mundo em poucas unidades e locais dará lugar a fortalecer produção e consumo próximo aos centros consumidores



Desafios econômicos

- **Investimentos em infraestruturas:** da social (saúde, saneamento, urbanismo) à econômica (transportes, comunicações...), e outras ações mais geradores de emprego, mesmo que de início financiado pelo governo, mas já com gestão privada, com desestatização ex-ante já decidida
- Transformação da dívida pública em privada, inclusive com **novo padrão de financiamento**, menos bancarizado, menos dependente do exterior e muito mais poupança previdenciária nacional
- Agenda de **sustentabilidade ambiental**, retomando e consolidando a liderança de matriz energética mais limpa do mundo
- **Modernização radical de todo o setor público com digitalização** (compras nacionais), inclusive serviços, para se ter menos servidores e menos previdência, e um sistema tributário inovador e menos danoso para economia.



Nova Agenda Fiscal

Full Report : A Fair Shot

BACK TO TOP ▲

IMF

FISCAL MONITOR

April 2021

This report overviews countries' fiscal actions in response to COVID-19 and discusses how governments' policies should adapt to get ahead of the pandemic and set the stage for a greener, fairer, and more durable recovery. Global vaccination should be scaled up as it can save lives and will eventually pay for itself with stronger employment and economic activity. Until the pandemic is brought under control globally, fiscal policies must remain flexible and supportive, while keeping debt at a manageable level over the long term. Governments also need to adopt comprehensive policies, embedded in medium-term frameworks, to tackle inequalities—especially in access to basic public services—that were exacerbated by the COVID-19 pandemic and may cause income gaps to persist. Investing in education, healthcare, and early childhood development and strengthening social safety nets financed through improved tax capacity and higher progressivity, can strengthen lifetime opportunities, improve trust, and contribute to more social cohesion.

< <https://bit.ly/3nqUbMc> >



Novo Consenso Fiscal

Vitor Gaspar (jan/2020)

- Insistência em regras fiscais, apostando na simplicidade do arranjo -> (1) + (2)
- (1) ancora fiscal (regra de dívida)
- (2) regra de crescimento da despesa (meta operacional) = vincular o crescimento da despesa real à taxa de crescimento potencial da economia (estabilização econômica e sustentabilidade da dívida)

Blanchard, Leandro e Zettelmeyer (feb/21)

- Novo modelo para EU baseado em padrões (fiscal standards) em vez de regras (fiscal rules)
- prescrições qualitativas que deixam espaço para julgamento em conjunto
- Em vez de limite da dívida estabelecido ex-ante, monitora-se a sustentabilidade da dívida ex-post (análises estocásticas)
- Maiores poderes para Instituições Fiscais Independentes no processo orçamentário

Debate europeu

Blanchard,
Leandro
Zettelmeyer

Redesigning EU fiscal rules: From rules to standards

Olivier Blanchard (PIIE), Álvaro Leandro (CaixaBank Research) and Jeromin Zettelmeyer (PIIE; International Monetary Fund)

Working Paper 21-1

February 2021

Photo Credit: REUTERS/Ralph Orlowski



<https://www.piie.com/publications/working-papers/redesigning-eu-fiscal-rules-rules-standards>

The European Union's fiscal rules have been suspended until at least the end of 2021. When they are reinstated, they will need to be modified, if only because of the high levels of debt. Proposals have been made—and more are to come—suggesting various changes and simplifications. Blanchard, Leandro, and Zettelmeyer take a step back and discuss how one should think about debt sustainability in the current and likely future EU economic environment. They argue that, given the complexity of the answer, it is an illusion to think that EU fiscal rules can be simple. But it is also an illusion to think that they can ever be complex enough to accommodate most relevant contingencies. Instead, the authors propose abandoning fiscal rules in favor of fiscal standards, i.e., qualitative prescriptions that leave room for judgment together with a process to decide whether the standards are met. Central to this process would be country-specific assessments using stochastic debt sustainability analysis, led by national independent fiscal councils and/or the European Commission. Disputes between member states and the European Commission on application of the standards should preferably be adjudicated by an independent institution, such as the European Court of Justice (or a specialized chamber), rather than by the Council of the European Union.



Complexidade fiscal

Vito Gaspar

“Over time, **the fiscal rules in Europe have become more complex and opaque**. The evolution process followed a long and winding road. **Changes to the original setup of the fiscal framework were frequent and substantial**. Blanchard, Leandro and Zettelmeyer (2019) compared the evolution of fiscal rules with the Cathedral of Seville. But I believe the complexity of the evolution of fiscal rules is even better captured by the evolution of another building also in Andaluzia, Spain: Mosque-Cathedral of Cordoba. It is a building that integrates successive layers of building spanning a full millennium. In the area of fiscal rules more layers were built in a period thirty times shorter. It is opportune to recognize that in the remarks that follow I benefited from careful reading of the contribution by Blanchard, Leandro and Zettelmeyer (2019). My debt goes well beyond Medieval Andalusian architecture.”

One of important features of the fiscal rules is to make sure that countries accumulate sufficient buffers in good times so as to be able provide support to the aggregate demand in bad times – through automatic stabilizers or even discretionary expansionary policy. In other words, fiscal rules should be designed to favor counter-cyclical fiscal policies. Nevertheless, despite various amendments to strengthen the counter-cyclical features of the rules, the outcomes have been mainly pro-cyclical.

Regras versus Princípios

Blanchard, Leandro, Zettelmeyer

“The problem with any set of fiscal rules built around country-invariant debt and deficit ceilings is that they are an extremely poor proxy for debt sustainability, for four reasons.

- *First, **sustainability does not just depend on debt levels**—or even debt and deficit levels—**but also on future primary fiscal balances, interest rates, and growth.***
- *Second, **the relationship between future interest and growth rates is uncertain.** While the difference between the two is currently expected to be negative far into the future, implying that even high debt is consistent with a primary deficit, this could change.*
- *Third, **the primary balance** that a country can achieve depends on many additional factors. These include the **starting level of the balance, the level of taxes, the type of government, and the willingness of the population to support fiscal adjustment.***
- *Fourth, **investor confidence matters.** While the European Central Bank (ECB) may be able to rule out extreme “bad equilibria” in which lack of investor confidence becomes self-fulfilling—as very high interest rates feed into higher debt—it cannot eliminate cross-country differences in the credibility of fiscal policy. These differences make it harder for some countries to adjust even if they want to and consequently lower the debt level that might be considered sustainable.”*

*“The legal literature refers to this approach as applying standards as opposed to rules. Standards lay out an objective, but without fully spelling out how it is to be met. **“Do not drive faster than 55 miles an hour”** constitutes a pure rule; **“do not drive at excessive speed”** is a pure standard. What speed is considered “excessive” depends on the situation and will be based on judgment, social norms, and legal precedent.*

Most legal norms lie between these extreme cases: Rules may include exceptions or state contingencies; standards may list criteria that adjudicators must consider when deciding whether the standard was met.”



Futuro das regras

Vitor Gaspar

Moreover, contrary to common belief, lower nominal interest rates do not necessarily imply more fiscal policy space. This is clear from debt's equation of motion. Nominal GDP growth and interest rates are closely related. If both growth and interest rates decline by the same magnitude, the effect on public debt is zero. The headline deficit should fall in line with interest payments.

Expenditure rules a balance between the objectives of flexibility and simplicity, although they can be sensitive to initial conditions. An increasing number of countries have shown interest in in expenditure rules in recent years. Spending rules have to be supplemented by correction mechanisms to deliver the debt anchor.

Reforma Pós-Covid

Vito Gaspar

Nations' first priority should be vaccination, while the **reduction of public debt** is now far down the list of urgent actions, according to the IMF. Mr Gaspar said that countries should think about “some debt anchor”, but this would need to apply in the long term only, and in the meantime countries should take a holistic view of the health of their public finances, including their public sector assets.

There is ample room to simplify fiscal rules for the euro area by using **a single debt anchor and a single operational (nominal) spending target.... - reinforced role for a system of independent national fiscal councils** with an independent European Fiscal Council, at its center.

Blanchard, Leandro, Zettelmeyer

“Even with the requisite political support, these changes could not be implemented overnight. An interim reform of the fiscal rules could be required as a bridging measure. But reforms should not stop there. In an environment in which the COVID-19 crisis has already led to the suspension of such rules as well as to common and national fiscal action that was previously unthinkable, **the opportunity to fundamentally rethink the EU fiscal framework should not be squandered**. It is time to question the premises of the framework itself.”



TEMPO

DE MUDANÇA



Reposicionamento

- ***Consolidação Fiscal***

- *completar regulação: lei geral de orçamento e controle da dívida federal*
- *revisar e harmonizar regras e instrumentos fiscais*

- ***Responsabilidade Pública***

- *innovar com regimes de responsabilidade social e ambiental*
- *governança pública digital*

Idéias para Agenda

INSTRUMENTOS

Código Fiscal Nacional

- Constituição: “lipoaspiração”*
- Lei Complementar Única*
 - ✓ *Orçamento - regular*
 - ✓ *Princípios – modernizar LRF*
 - ✓ *Normas constitucionais*
- Lei Novas Responsabilidades*
 - ✓ *Social – código*
 - ✓ *Ambiental*

POLÍTICAS

Eficiência e Transparência

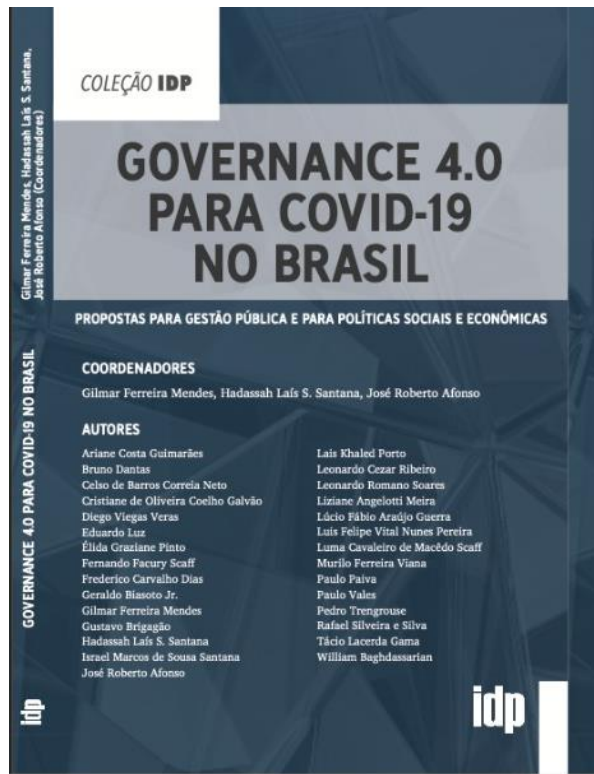
- Modernizar e integrar leis orçamentárias – melhor integração entre instrumentos e entre governos*
- Conselhos Fiscais: melhor articulação federativa, macroeconômica e entre funções de governo chave*
- Avaliação periódica de gastos e receitas*

PRÁTICAS

Governança Pública

- Investimentos pesados em modernização administrativa*
- Articulação federativa: ampliar e inovar com consórcios, inclusive para investimentos*
- Controle: cada vez mais, social e prévio, incluindo integração entre órgãos legislativos*

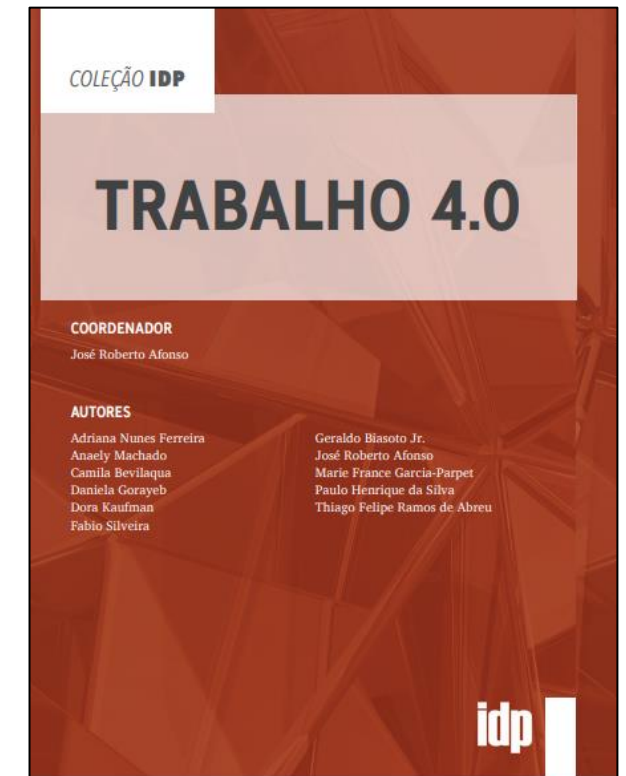
Livros 4.0



Disponível na Almedina:
<https://bit.ly/2Dh1hjU>



Disponível na Almedina:
<https://bit.ly/2XjBU8g>



Disponível na Almedina:
<https://bit.ly/32CTbus>



AJUDA DEBATES



Lei 4320/1964 - histórico

- ✓ **Histórico do Projeto:** desde a iniciativa das entidades profissionais e dos parlamentares até derrubadas de vetos - já instalado o governo militar - reforça a mobilização social e técnica e atenua papel do Executivo.
- ✓ **Aplicação imediata da Lei:** centralização no governo militar esvazia abrangência do orçamento (monetário e do parlamento, decurso de prazo) e a super-inflação distorcem relação entre fluxos e estoques.
- ✓ **Redemocratização na Constituição de 1988:** capítulo das finanças públicas promoveu reforma estrutural que faltou no capítulo do sistema tributário – das normas gerais (LRF, TN x BC) até o novo ciclo de instrumentos (PPA, LDO, LOA fiscal x seguridade x estatais).
- ✓ **Convenções econômicas:** em que pese revolução nos anos 60 (despesa por regime de competência) e investimentos em gestão (STN, SIAFI), continua apuração de indicadores fiscais baseados em informações financeiras, ignorando contabilidade pública e cobrindo apenas uma parte das dívidas e fluxos fiscais.
- ✓ **Nova Reforma:** iniciativas parlamentares (como projetos lei de responsabilidade orçamentária e qualidade fiscal) sem prioridade do Executivo e sem maior pressão da sociedade organizada = Agora pode ser oportunidade para tentar repetir o seu processo de reforma!



1950 x 1964 x 1988

CRONOLOGIA

✓ 1950-1964 – Tramitação do PL 201/1950

1950 – emendas do Deputado Aliomar Baleeiro

1952 – 14 Dez – votação final na Câmara

1962 – 5 Jun – substitutivo do Senado

1963 – 27 Nov – redação final

1964 – 17 Mar – promulgação da Lei n°
4.320/64

1964 – 5 Mai – derrubada da maioria dos vetos
presidenciais

✓ Lei 4320 de 17/3/1964 – Textos:

Disponível em: <http://bit.ly/1gJ56pD>

ORÇAMENTO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

✓ **Inovações:** inédito capítulo à parte do Legislativo; normas gerais para finanças públicas e detalhamento do processo orçamentário

✓ **Opinião:** uma mudança estrutural mais importante que a do sistema tributário, mas dependente de legislação complementar...

- redemocratização e transparência nos orçamentos
- diretrizes orçamentárias (LDO), suprimindo ausência das regras
- plano plurianual (PPA), como balizador do programa de governo
- orçamento em separado, seguridade e investimento das estatais
- separação de contas fiscais das monetárias
- bases para criação da Lei de Responsabilidade Fiscal

✓ **Consequências:**

- avanços inegáveis e reconhecimento internacional
- desinteresse do Executivo e no Legislativo na regulamentação para ação sem limites tem criado distorções crescentes

Lei Geral Orçamento: propostas

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO

Secretaria de Orçamento Federal

Propostas de Revisão

- PLC nº 222/1990 - Deputado José Serra
- PLC 166/1993 - Deputado Benedito Figueiredo
- PLS 273/1995 - Senador Lúcio Alcântara
- PLC 135/1996 - Senador Waldeck Ornellas (Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização)
- PLC 135/1997 - Substitutivo do Dep. Augusto Viveiros
- PLS 106/1999 - Senador Lúcio Alcântara
- PLC 135/2008 - Substitutivo do Deputado Geraldo Pudim

Ministério
do Planejamento



MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO

Secretaria de Orçamento Federal

Novas Propostas

- Projeto de Lei do Senado nº 175, de 2009 – Senador Raimundo Colombo
- Projeto de Lei do Senado nº 229, de 2009 – Senador Tasso Jereissati
- Projeto de Lei do Senado nº 248, de 2009 – Senador Renato Casagrande
- Substitutivo do Senador Arthur Virgílio

Ministério
do Planejamento





LRF: Válvulas de Escape

✓ Regras automáticas:

- calamidade pública - suspensa
- baixo (PIB abaixo de +1%) – dobra prazo de ajuste (2 anos)

✓ Revisão anual:

- Presidente da República, quando anualmente envia orçamento, “conforme o caso”, propõe manter ou alterar limites globais de dívida (*ajuste anual da regra às metas fiscais*)

✓ Extraordinárias:

- alterados fundamentos (instabilidade econômica ou alterações da política monetária e creditícia) – Presidente pode propor alteração do limite; Senado pode ampliar prazo de ajuste até 2 anos e 1 quadrimestre



LRF: Flexibilidades

- ✓ O Presidente da República encaminhará ao Congresso, todos os anos, juntamente com o Projeto de Lei Orçamentária, proposta de manutenção ou alteração dos limites de endividamento (art. 30, §5º)
- ✓ Em caso de instabilidade econômica ou alterações nas políticas monetária ou cambial, o Presidente da República pode encaminhar ao Senado solicitação de revisão dos limites (art. 30, § 6º)
- ✓ Em caso de calamidade pública suspende-se a contagem de prazo para retorno da dívida ao limite (e, portanto, a proibição de novo endividamento e a obrigatoriedade de obter superávits primários necessários à recondução da dívida ao limite) (art. 65)
- ✓ Os prazos para ajustamento da dívida ao limite serão duplicados em caso de crescimento do PIB abaixo de 1% ao ano (art. 66, caput)
- ✓ Em caso de mudanças drásticas nas políticas monetária e cambial, reconhecidas pelo Senado, o prazo de recondução da dívida ao limite poderá ser ampliado em até 16 meses (art. 66, § 4º)



LRF: Desenquadramento

- ✓ Dívida deverá retornar ao limite em 1 ano, com redução de 25% do excedente no 1º quadrimestre do período de ajuste (art. 31, caput). Com baixo crescimento (<+1% do PIB), prazo dobra (art.66).
- ✓ Enquanto perdurar o excesso:
 - Fica proibida a realização de novas operações de crédito, interna ou externa, ressalvado o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária (art. 31, § 1º, inciso I)
 - Fica obrigado a obter superávit primário compatível com a recondução da dívida ao limite (art. 31, §1º, inciso II)
- ✓ Se o limite for ultrapassado no último ano de mandato, as duas restrições acima se aplicam de imediato (art. 31, § 3º)



Senado: Operações de Crédito da União

- ✓ Resolução Senado n.48 de 2007
- ✓ Montante global das operações de crédito em um exercício não pode superar 60% da RCL (art. 7º, inciso I)
- ✓ Exceções:
 - **os valores destinados à amortização do principal e ao refinanciamento da dívida pública federal;**
 - as emissões de títulos destinadas: ao pagamento ao BC relativo a resultado negativo, inclusive de operações cambiais
 - as emissões destinadas a garantir carteira de títulos ao BC suficiente para fazer política monetária
- ✓ Garantias concedidas pela União não podem superar 60% da RCL

Sem limite para dívida federal (consolidada e mobiliária)

Constituição - Art. 52 Compete privativamente ao Senado Federal:	Resoluções do Senado relativas a Estados, DF e Municípios	Resoluções do Senado relativas à União
V - autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios	RSF nº 43/2001	RSF nº 50/1993
VI - fixar, por proposta do Presidente da República , limites globais para o montante da dívida consolidada da União , dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios	RSF nº 41/2001	Não regulamentado
VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União , dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público Federal	RSF nº 43/2001	RSF nº 50/1993 e RSF nº 48/2007
VIII - dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno	Não se aplica	RSF nº 48/2007 e RSF nº 49/2007
IX - estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;	RSF nº 41/2001	Não se aplica



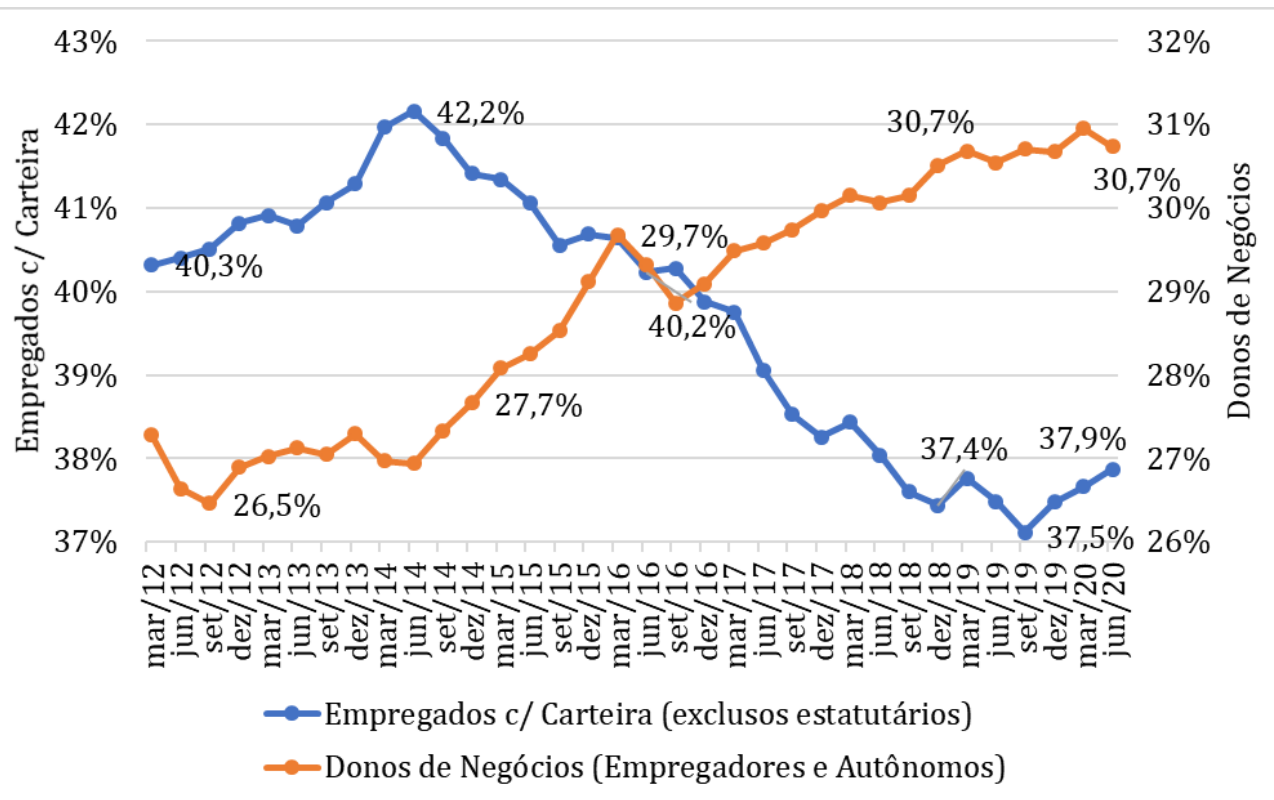
Proposta de Revisão Gastos

PLS 428 (2017) apresentado pelo Senador José Serra. Aprovado e em tramitação na Câmara dos Deputados (PLP 504/2018)

- (i) Institui Plano de Revisão periódica do Gasto (spending review) na Lei nº 4.320
- (ii) Remetido anualmente ao Congresso Nacional
- (iv) Identificação de opções de economia orçamentária: base para decisões sobre o nível de financiamento de programas e projetos existentes
- (v) Avaliações de programas, vinculações orçamentárias, subsídios e renúncias de receitas
- (v) Integrado com instrumentos básicos (PPA, LDO e LOA)

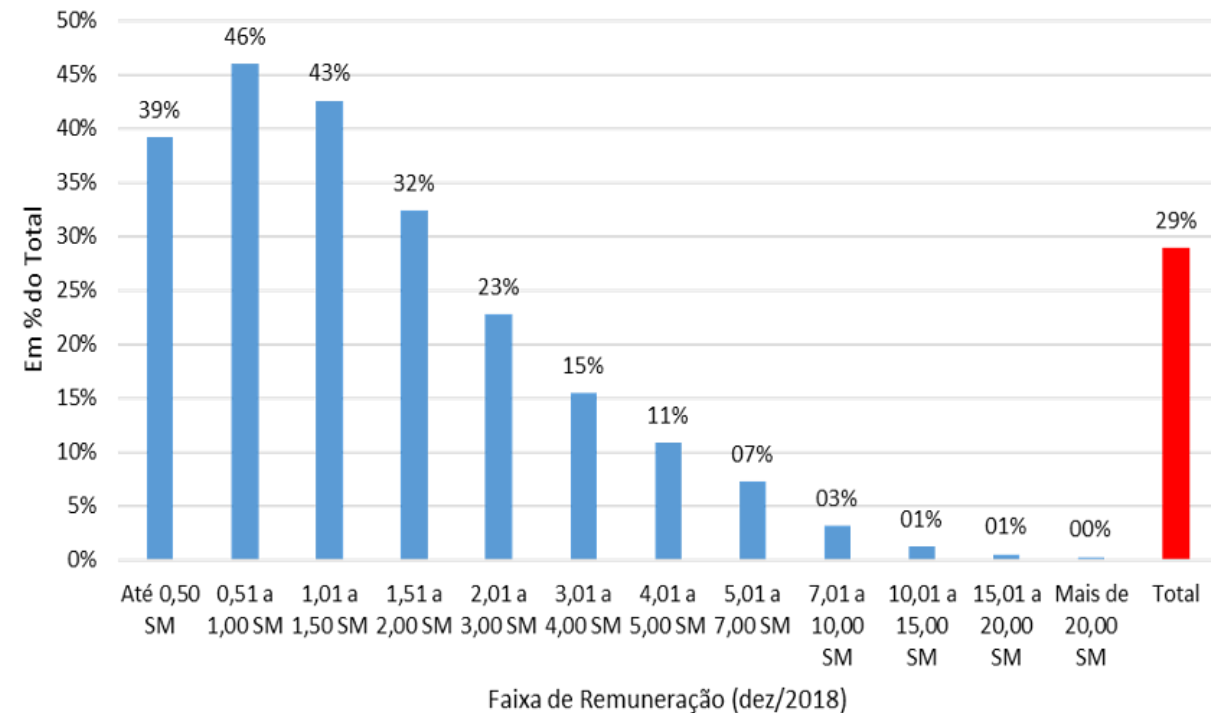
MPE é solução: donos do negócios e empregador baixo salário

**Trabalhadores com Carteira x Donos de Negócios:
Em % dos Trabalhadores Ocupados, 2012-Jun2020**



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Elaboração Própria.

**Vínculos CLTistas do Simples Nacional – Em % do Total
(2018) por faixa de remuneração**



Fonte: CAGED. Elaboração Própria.



Responsabilidade Social

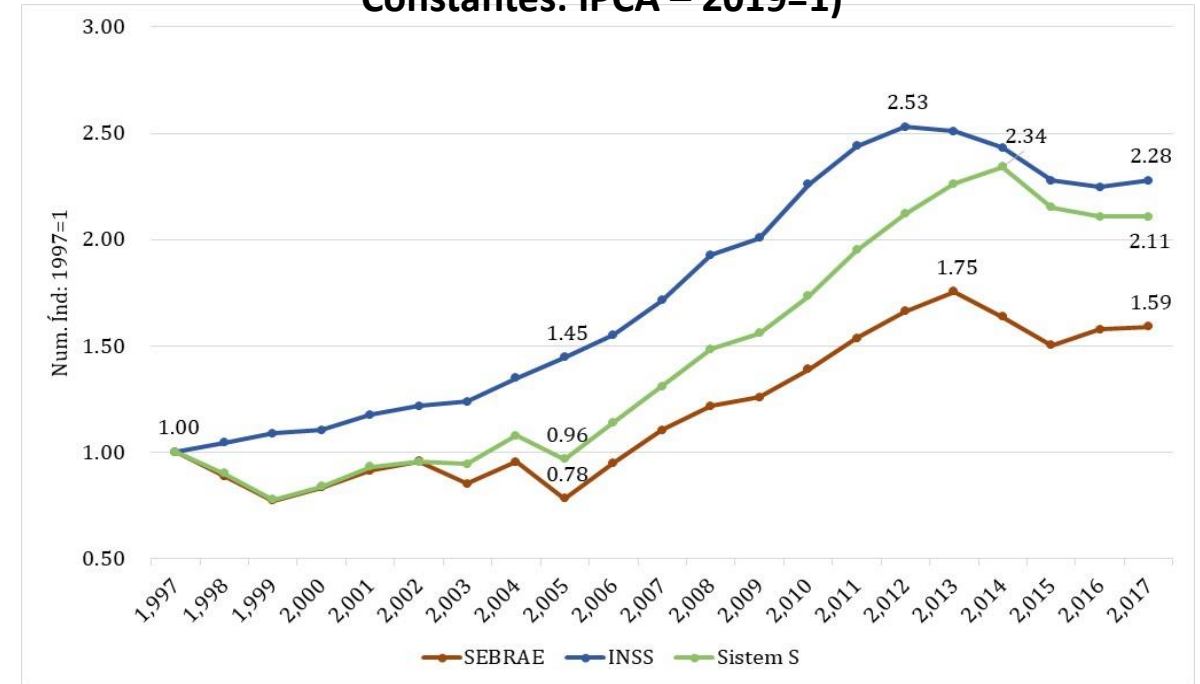
- **Ordem Social:**
 - *código geral (integrar e harmonizar políticas e ações)*
- **Financiamento:**
 - modernizar e diversificar fontes de recursos (revisitar vinculação volátil para gasto duradouro e crescente)
 - descentralização e reconversão de dívida (financeira em social)
- **Planejamento:**
 - *objetivos e metas periódicas e próprias, por governos e por áreas*
- **Responsabilização:**
 - cotejar recursos e usos, prestação de contas específica e periódica, penalizar desvios não justificados

Seguro-desemprego → Seguro-destrabalho

Recursos do FAT - em % do PIB (dez/01 - jul/20)



Evolução de Repasses ao Sistema S: : Número Índice (1997=1) (Valores Constantes: IPCA – 2019=1)



*“A proposta é um novo seguro social, com o qual se busca **construir uma nova forma de proteção a todos os trabalhadores – e não apenas àquela parcela que tem emprego formal.** Condicionar este novo benefício à formação e retraining desses trabalhadores para se tornarem melhores microempreendedores, não só para produzir mais, como para trabalhar em serviços públicos e comunitários.”*



Covid-19 no Brasil: *(Des)Trabalho*

*“A proposta é um novo seguro social, com o qual se busca **construir uma nova forma de proteção a todos os trabalhadores – e não apenas àquela parcela que tem emprego formal.***

Condicionar este novo benefício à formação e retreinamento desses trabalhadores para se tornarem melhores microempreendedores, não só para produzir mais, como para trabalhar em serviços públicos e comunitários.”

Fonte: Afonso, J.R.R. “Desafios Do Distanciamento: Propostas de Seguro-destrabalho e Inovação Social”. 2020.

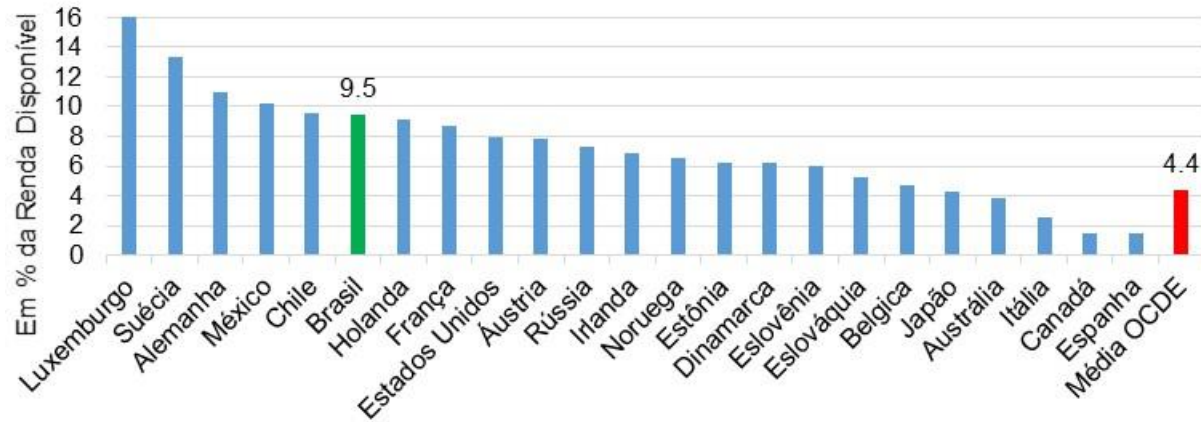
Um “New Deal” para os trabalhadores informais na Ásia
Era Dabla-Norris e Changyong Rhee

*”....Os governos poderiam usar sistemas de identificação dos cidadãos e tecnologias digitais, como o sistema biométrico Aadhar, usado na Índia, para que os programas de proteção social pudessem, de forma mais rápida e eficiente, alcançar a maioria das pessoas em situação de risco, com a possibilidade de ampliação em tempos de crise. **A tentação de instituir transferências de renda universais e “dar dinheiro a todos” deve ser moderada pelo objetivo de garantir apoio adequado aos mais vulneráveis a um custo fiscal razoável.**”*

Fonte: FMI. <<https://bit.ly/2DcV60a>>

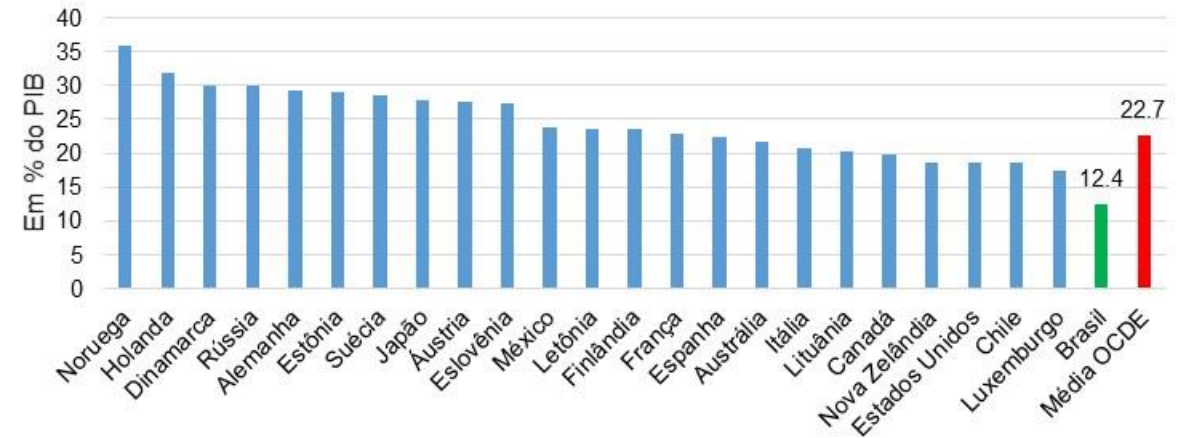
Mito: Poupança Anti-Crescimento

Poupança das Famílias: Em % da renda disponível (2018)



Fonte: IBGE/SCN e OCDE. Elaboração Própria.

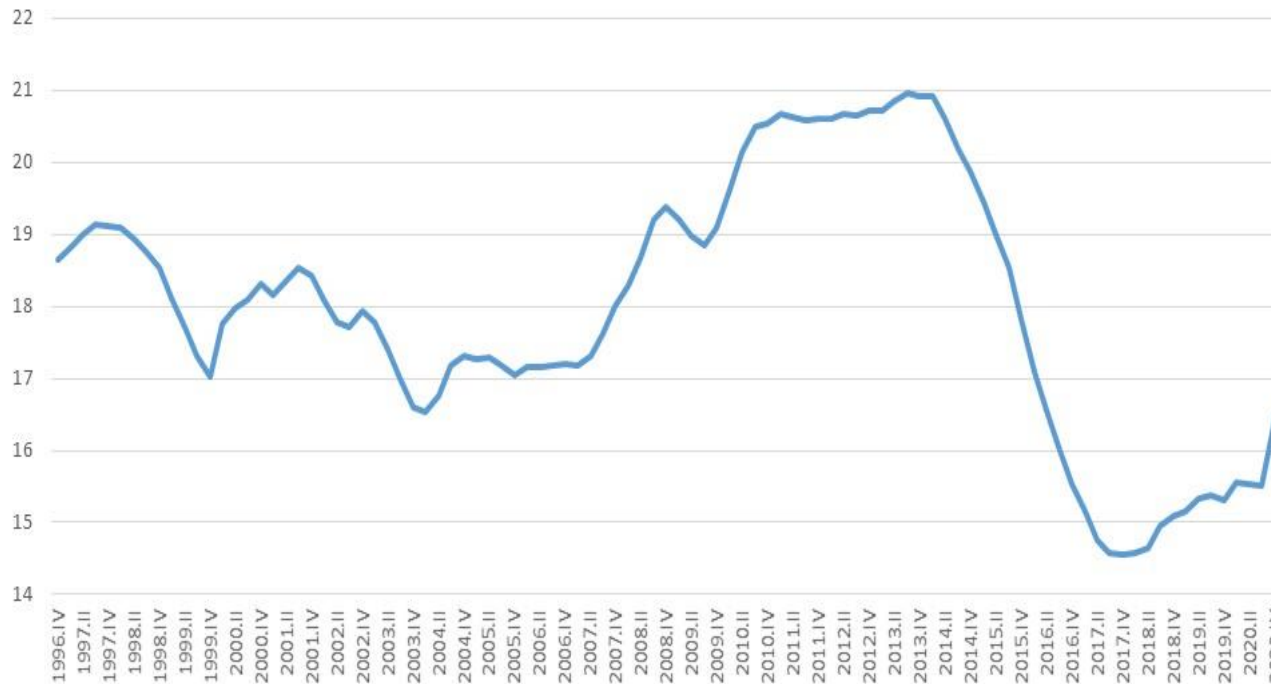
Poupança Agregada: Em % do PIB (2018)



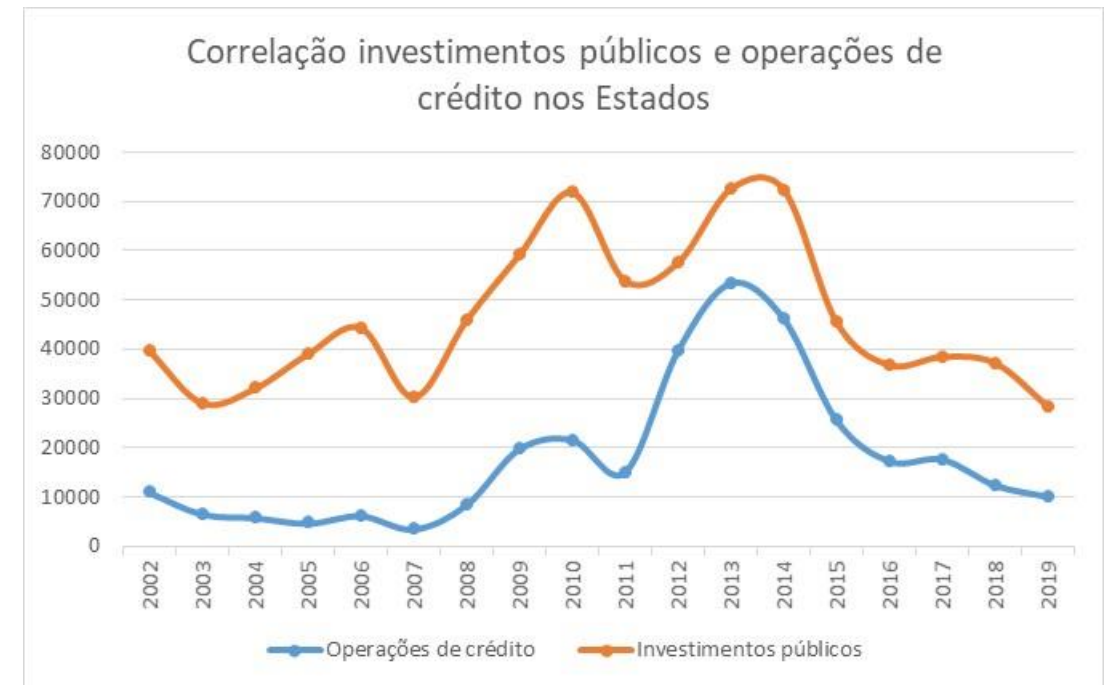
Fonte: Banco Mundial. Elaboração Própria.

Mito: Poupança Anti-Crescimento

Formação Bruta de Capital Fixo:
Em % do PIB – Acum. 4 trim (1996-2020)



Fonte: IBGE. Elaboração Própria.

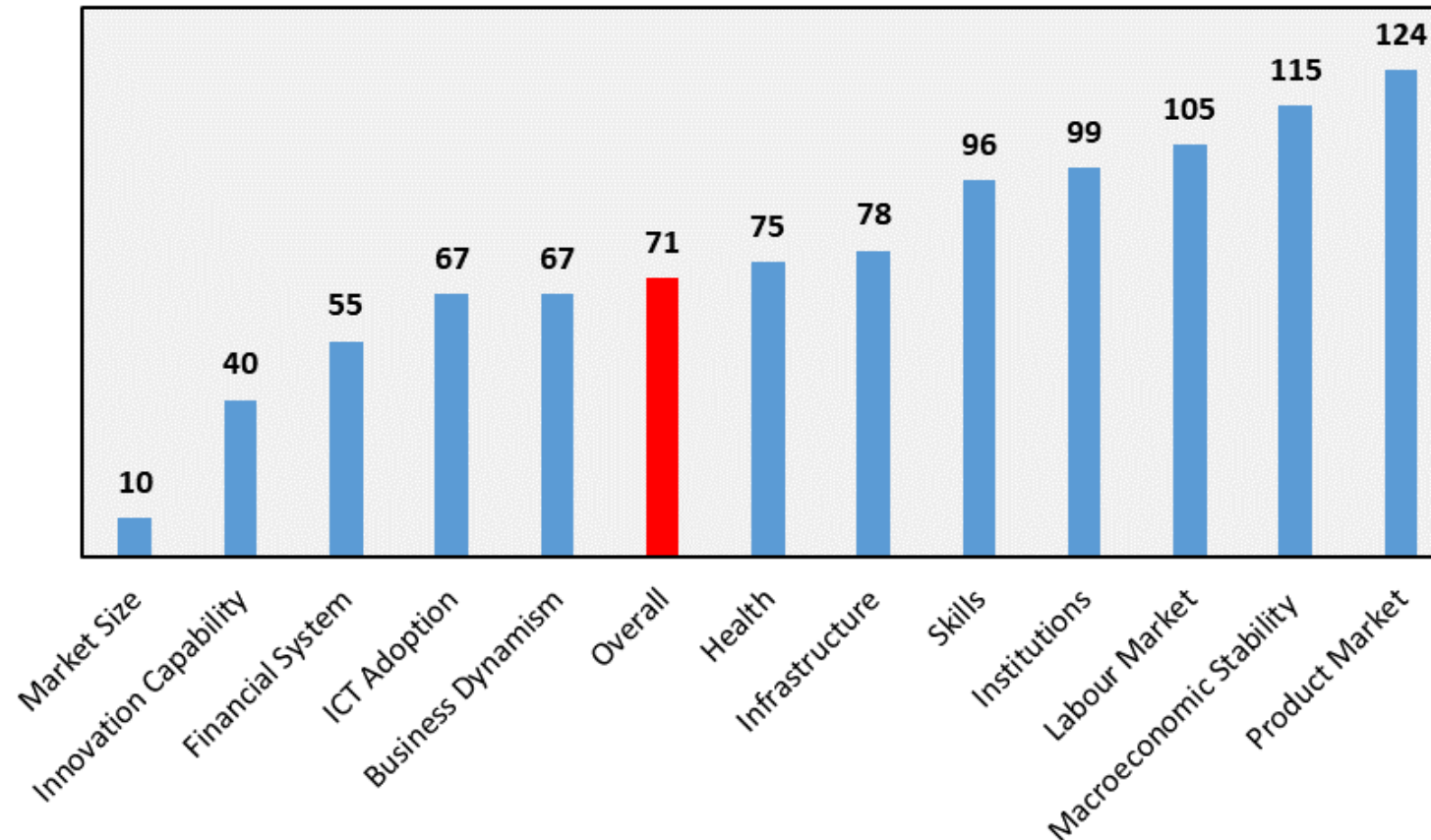


Fonte: Siconfi/STN. Elaboração: Leonardo Ribeiro

Competitividade (tamanho do mercado)

The Global Competitiveness Report 2019 - Brasil

Posição relativa a 141 países





Ancora e meta – Vitor Gaspar

There is ample room to simplify fiscal rules for the euro area by using a single debt anchor and a single operational (nominal) spending target.... - reinforced role for a system of independent national fiscal councils with an independent European Fiscal Council, at its center.

<https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/01/28/sp012820-vitor-gaspar-fiscal-rules-in-europe>

Nations' first priority should be vaccination, while the reduction of public debt is now far down the list of urgent actions, according to the IMF. Mr Gaspar said that countries should think about "some debt anchor", but this would need to apply in the long term only, and in the meantime countries should take a holistic view of the health of their public finances, including their public sector assets.

<https://www.ft.com/content/4041ea03-996b-468b-a7ab-ee15405505d4>



Ancorar dívida

Vito Gaspar

Tying real expenditure growth to the economy's potential growth rate would serve economic stabilization and debt sustainability, while providing a clear operational guide that is easier to measure, communicate, and monitor..... Expenditure rules a balance between the objectives of flexibility and simplicity, although they can be sensitive to initial conditions. An increasing number of countries have shown interest in expenditure rules in recent years. Spending rules have to be supplemented by correction mechanisms to deliver the debt anchor.

The new macroeconomic reality of low nominal interest rates and the complexity of the implications of population dynamics and transformational dynamics suggests the reinforced public expertise in public finances. **The role of fiscal councils could be made commensurate to these challenges.** In particular, they could be entrusted, among other tasks, with the responsibility to produce the macroeconomic forecasts grounding the budget, and also the costing of fiscal policy measures.

According to this logic, fiscal councils could be made fully independent. The European Fiscal Board could also be made fully independent and be placed at the center of a system of independent national fiscal councils. To repeat: this could be a good way to respond to the increased complexity arising from the constraints on policy interest rates and economic transformation associated with the green and digital transitions.



Ancora e meta

Vitor Gaspar

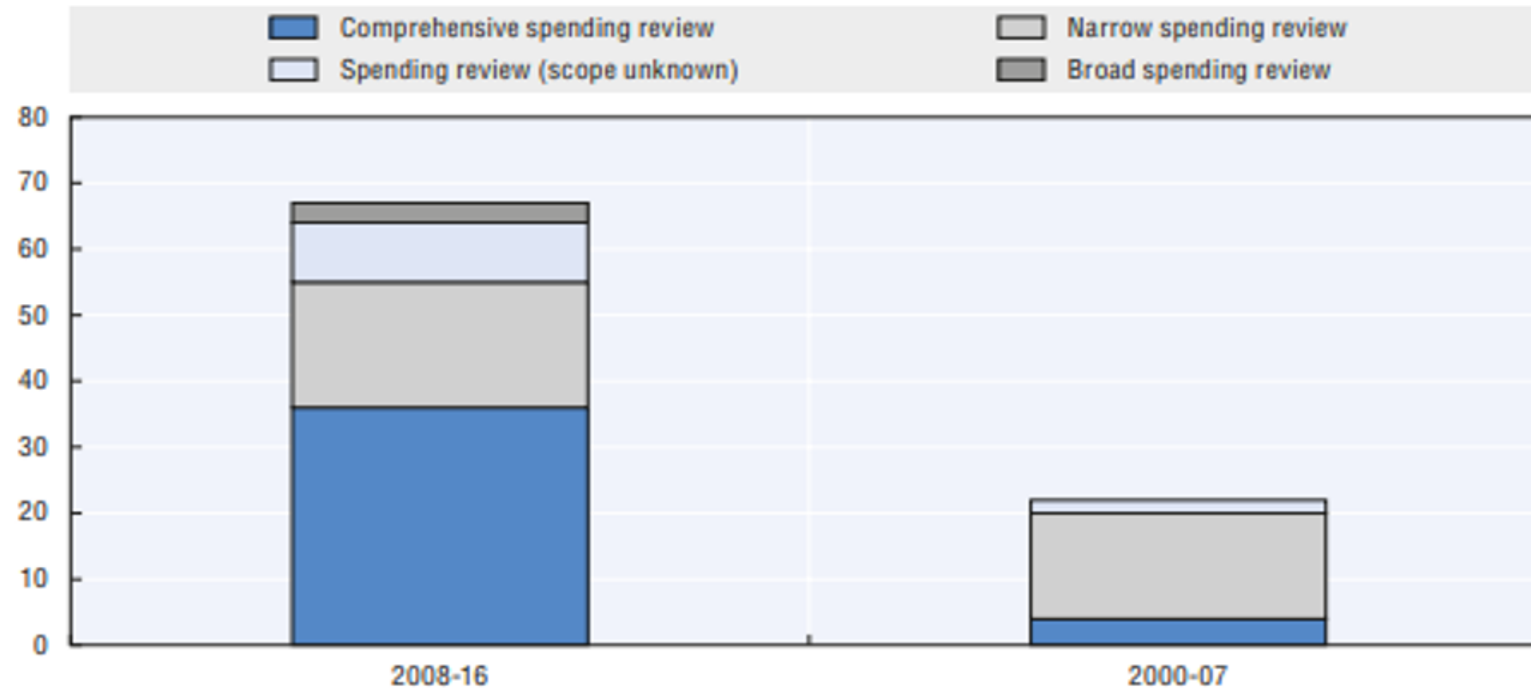
Shifting to a single fiscal anchor and a single operational target could serve the dual objective of fiscal sustainability and simplicity. An option is to use the public debt-to-GDP ratio as the anchor and an expenditure growth rule as the operational target, with a debt correction mechanism to better link the rule to the anchor. Tying real expenditure growth to the economy's potential growth rate would serve economic stabilization and debt sustainability, while providing a clear operational guide that is easier to measure, communicate, and monitor.

The IMF's recent research shows that the level of public debt is the most important predictor of crises, showing strong nonlinearities (Moreno Badia, Medas, Gupta and Xiang, 2020). Moreover, beyond certain debt levels, the likelihood of crises increases sharply regardless of the interest-growth differential. Also, the interest rate-growth differentials are no higher prior to sovereign defaults than in normal times (Mauro and Zhou, 2019).

em <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/01/28/sp012820-vitor-gaspar-fiscal-rules-in-europe>


Revisão Periódica de Gastos

Figure 1.3. Total number of spending reviews in OECD countries, 2000-2007 and 2008-2016



Source: 2016 OECD Survey of Performance Budgeting.

For more information see Government at a Glance 2017, Chapter 6: Budgeting practices and procedures

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933541586>



Revisão Periódica de Gastos

- Processo institucionalizado e coordenado para **REVISAR projetos e programas existentes**
- Abrange: gastos discricionários, obrigatórios, transferências intergovernamentais voluntárias
- Revisão do cenário base de gastos para **NECESSARIAMENTE** mudar níveis de financiamento dos programas
- **Opções de economia** é parte essencial: essa é a diferença em relação a avaliações ordinárias de gastos. O foco é identificar economia de recursos de maneira integrada com o processo orçamentário
- Na maioria dos casos, as economias giram em torno de 2% a 3% de economia persistente

*Fonte: Leonardo Ribeiro.
Proposta do Senador José Serra.*

José Roberto Afonso é economista e contabilista,
doutor em economia pela UNICAMP e mestre pela UFRJ,
pós-doutorado em Administração Pública pelo ISCSP da Univ. Lisboa,
professor do IDP e consultor independente.

Thiago Felipe e Bernardo Motta
colaboraram nas análises.

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

EXONERAÇÃO DE RESPONSABILIDADE (*DISCLAIMER*)

Este relatório foi elaborado para uso exclusivo de seu destinatário, não podendo ser reproduzido ou retransmitido a qualquer pessoa sem prévia autorização.

As informações aqui contidas tem o propósito unicamente informativo.

As informações disponibilizadas são obtidas de fontes entendidas como confiáveis.

Não é garantida acurácia, pontualidade, integridade, negociabilidade, perfeição ou ajuste a qualquer propósito específico das fontes primárias de tais informações, logo não se aceita qualquer encargo, obrigação ou responsabilidade pelo uso das mesmas.

Devido à possibilidade de erro humano ou mecânico, bem como a outros fatores, não se responde por quaisquer erros ou omissões, dado que toda informação é provida "tal como está", sem nenhuma garantia de qualquer espécie.

Nenhuma informação ou opinião aqui expressada constitui solicitação ou proposta de aplicação financeira.

As disposições precedentes aplicam-se ainda que venha a surgir qualquer reivindicação ou pretensão de ordem contratual ou qualquer ação de reparação por ato ilícito extracontratual, negligência, imprudência, imperícia, responsabilidade objetiva ou por qualquer outra maneira.