



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 141, DE 2014 – Complementar

Altera o art. 67 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que *estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*, para ampliar as atribuições do Conselho de Gestão Fiscal e viabilizar a instalação e o funcionamento desse Conselho.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 67 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 67. O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal visando a:

I – acompanhar e avaliar a gestão fiscal nos três níveis de governo tendo por objetivo a progressiva eficiência dessa gestão;

II – harmonizar e coordenar as práticas fiscais e contábeis dos entes da federação, propondo medidas para o constante aperfeiçoamento dessas práticas, inclusive mediante o assessoramento técnico à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios;

III – disseminar práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal;

IV – estimar os montantes das receitas e despesas do Orçamento Geral da União durante o processo de elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias e dos orçamentos anuais, promovendo periódicas reestimativas, com o objetivo de informar à sociedade acerca do exato esforço fiscal imposto aos contribuintes e do impacto da política fiscal sobre o desempenho da economia;

V – adotar normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal de que trata esta Lei Complementar, a serem obrigatoriamente utilizados na administração pública brasileira, com vistas a elevar a qualidade e a confiabilidade dos registros, e garantir tempestiva publicação, admitidos normas e padrões simplificados para os pequenos municípios;

VI – realizar e divulgar análises, estudos e diagnósticos sobre a gestão fiscal nos três níveis de governo, com ênfase nas avaliações de políticas públicas e de proposições legislativas quanto à eficiência, eficácia e efetividade, explicitando-se custos e benefícios;

VII – propor regras de contenção da despesa pública total no âmbito dos três poderes, nomeadamente, do custeio, das despesas financeiras e de investimentos, de modo a permitir a moderação da carga tributária, bem como ampliar a capacidade de investimento público em todas as esferas de governo.

.....” (NR)

Art. 2º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é reconhecida como um marco na mudança do regime fiscal brasileiro. Antes dela, imperavam os desequilíbrios crônicos, as dívidas públicas impagáveis, a falta de transparência, os procedimentos contábeis visando a esconder déficits e dívidas. A Lei veio estabelecer regras e procedimentos que efetivamente impuseram restrições ao poder de gastar e de conceder benefícios fiscais ao bel-prazer do governante do momento, o que prejudicava a estabilidade fiscal de longo prazo da União, dos Estados e dos Municípios.

A LRF, porém, está longe de ser um infalível escudo protetor da responsabilidade fiscal. Ao longo dos seus catorze anos de existência, surgiram procedimentos contábeis criativos, por meio dos quais os gestores encontram caminhos para escapar aos controles da lei. Tome-se como exemplo o limite máximo para a despesa de pessoal. Ao computar o cumprimento do limite, muitos entes federados passaram a excluir itens da despesa de pessoal, como o pagamento dos inativos ou o desconto em folha do imposto de renda. Na concessão de benefícios tributários também se utiliza o artifício de apontar o crescimento futuro (e incerto) da receita como fonte de financiamento dos benefícios. Recentemente, o próprio Governo Federal tem sido muito criticado por lançar mão de operações contábeis criativas para ocultar despesas e vitaminar suas receitas, principalmente por meio do uso de empréstimos do Tesouro ao BNDES e de capitalização de bancos públicos com o uso de títulos da dívida.

Frente a essa situação, é evidente a necessidade de um órgão de Estado, com visão de longo prazo, para se contrapor aos incentivos de curto prazo dos

governantes, que buscam brechas para obter mais recursos a serem gastos em suas gestões, em prejuízo da estabilidade fiscal e macroeconômica de longo prazo do país.

O texto original da LRF já previa a existência de um órgão dessa natureza. Em seu art. 67, aquela Lei instituiu um conselho de gestão fiscal, que teria, entre outras finalidades, a missão de adotar normas padronizadas de prestação de contas públicas, a serem obedecidas por todos os entes federados. A LRF previa que esse conselho de gestão fiscal fosse regulamentado por lei ordinária.

Passados catorze anos da aprovação da LRF, continua pendente a regulamentação e a instalação desse importante conselho. Isso porque a redação original do art. 67 tornou muito difícil regulamentá-lo. Tal artigo prevê que o conselho será composto *“por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade”*.

Essa composição gera uma série de problemas. Em primeiro lugar, seria muito grande o número de conselheiros, o que poderia levar a dificuldades em se obter quórum para a realização de reuniões. Em segundo, não é simples definir quem seria, por exemplo, o representante dos poderes legislativos municipais. Como escolhê-lo? Fazendo uma eleição entre todos os vereadores do país? A mesma dificuldade se daria na escolha dos representantes do Ministério Público, dos legislativos estaduais, dos executivos estaduais etc.

Nesse sentido, consideramos necessário remover a obrigatoriedade de tal composição extensa e paritária dos entes e poderes da federação. Com isso, damos

liberdade ao legislador ordinário para definir a composição do conselho de forma mais simples e operacionalizável.

Consideramos, também, necessário atualizar as atribuições do Conselho de Gestão Fiscal. Após quase trinta anos de práticas fiscais sob o signo da nova Constituição Federal, está claro que um dos pontos fracos do processo orçamentário federal é a estimativa de receitas e despesas. Executivo e Legislativo tendem a travar um duelo político em torno de tais estimativas. O Executivo, quando deseja praticar uma política fiscal mais restritiva, tem incentivos para subestimar as receitas; ou, quando quer ser mais expansionista, passa a incluir na peça orçamentária receitas incertas e a utilizar parâmetros de estimação muito otimistas, bem como a subestimar as despesas. Já os parlamentares quase sempre preferem o otimismo, como forma de abrir espaço para encaixar suas emendas no orçamento.

É preciso reduzir a politização em torno da estimativa das receitas e despesas. Um órgão técnico, com conhecimento abalizado e missão de zelar pelo equilíbrio fiscal de longo prazo, deve assumir a função de estimar receitas e despesas divulgando-as à sociedade. Com isso, colocará em cheque as estimativas eivadas por motivação política. Acreditamos que o conselho de gestão fiscal seria a instância adequada para fazê-lo, o que elevaria a estabilidade e a credibilidade de nossa política fiscal, colaborando para impulsionar os investimentos privados, nacionais e estrangeiros, e para a expansão do nosso potencial de crescimento econômico.

Ademais, atualizamos as atribuições do conselho de gestão fiscal no sentido de tornar mais clara a sua função de ser uma agência central de definição das normas contábeis do setor público, as quais deverão ser obedecidas por todos os entes.

De igual importância seria o papel do conselho de gestão fiscal na permanente avaliação da eficácia, efetividade e eficiência, explicitando-se benefícios e custos, tanto dos programas públicos em andamento, quanto daqueles em gestação, sob a forma de proposição legislativa em análise no parlamento. Ao longo de anos os programas e incentivos são criados pelos governos e acabam se perpetuando, sem que seja feita uma avaliação sistemática dos benefícios e custos para o país. Em geral, os beneficiários de tais programas criam associações e *lobbies* em favor de sua perpetuação, com os custos sendo pagos por toda a sociedade. No agregado, o resultado é a permanente expansão do gasto público e a correspondente necessidade de se elevar a carga tributária.

Precisamos de uma instância que aponte, de forma isenta, quais são os programas públicos que merecem ter continuidade, pois geram ganhos líquidos para a sociedade, e quais merecem ser descontinuados, por criarem distorções econômicas ou custos elevados, que não compensam os benefícios criados. Tal processo será ainda mais eficaz se for possível avaliar as propostas de políticas públicas antes de sua aprovação pelo parlamento, para que se evite a criação de benefícios a grupos de interesses que, uma vez instituídos, tornem-se difíceis de remover.

Acrescentamos, ainda, a missão de buscar a moderação da carga tributária, o controle da expansão do Estado e a recuperação do investimento público. É notório que nos últimos trinta anos o Estado brasileiro cresceu excessivamente, o contribuinte está sufocado por uma carga fiscal que se aproxima dos 40% do PIB e, ao mesmo tempo, o investimento público entrou em colapso, em função da forte expansão das despesas correntes. A superação desses problemas é tarefa de longo prazo, que demandará a

reformulação dos controles e incentivos associados à formulação e execução orçamentária. Por isso, consideramos relevante que o Conselho de Gestão Fiscal desenhe uma estratégia de longo prazo e a proponha à sociedade brasileira, como contraponto à visão de curto prazo que predomina na gestão governamental.

Note-se que não subtraímos qualquer das funções do Conselho de Gestão Fiscal originalmente contidas no art. 67 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Apenas acrescentamos novas prerrogativas ao Conselho. Ademais, permanece a necessidade de se regulamentar os detalhes administrativos e operacionais do Conselho de Gestão Fiscal por meio de lei ordinária. Esta, por força do art. 84 da Constituição Federal, deve ser uma lei de iniciativa do Poder Executivo Federal. Assim, a aprovação da proposição que ora ofereço à avaliação dos ilustres Pares não invade competência constitucional do Executivo federal, mas, especialmente, redefine as atribuições do conselho e retira a obrigatoriedade de composição paritária de todos os poderes e órgãos dos três níveis de governo.

Por esse motivo, peço o apoio dos nobres Senadores e Senadoras à presente iniciativa.

Sala das Sessões,

Senador **PAULO BAUER**

LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000.**Mensagem de veto**

Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

CAPÍTULO I**DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

Art. 67. O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a:

I - harmonização e coordenação entre os entes da Federação;

II - disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal;

III - adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal de que trata esta Lei Complementar, normas e padrões mais simples para os pequenos Municípios, bem como outros, necessários ao controle social;

IV - divulgação de análises, estudos e diagnósticos.

§ 1º O conselho a que se refere o *caput* instituirá formas de premiação e reconhecimento público aos titulares de Poder que alcançarem resultados meritórios em suas políticas de desenvolvimento social, conjugados com a prática de uma gestão fiscal pautada pelas normas desta Lei Complementar.

§ 2º Lei disporá sobre a composição e a forma de funcionamento do conselho.

Art. 68. Na forma do [art. 250 da Constituição](#), é criado o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social, com a finalidade de prover recursos para o pagamento dos benefícios do regime geral da previdência social.

§ 1º O Fundo será constituído de:

I - bens móveis e imóveis, valores e rendas do Instituto Nacional do Seguro Social não utilizados na operacionalização deste;

II - bens e direitos que, a qualquer título, lhe sejam adjudicados ou que lhe vierem a ser vinculados por força de lei;

III - receita das contribuições sociais para a seguridade social, previstas na alínea *a* do [inciso I](#) e no [inciso II do art. 195 da Constituição](#);

IV - produto da liquidação de bens e ativos de pessoa física ou jurídica em débito com a Previdência Social;

V - resultado da aplicação financeira de seus ativos;

VI - recursos provenientes do orçamento da União.

§ 2º O Fundo será gerido pelo Instituto Nacional do Seguro Social, na forma da lei.

Art. 69. O ente da Federação que mantiver ou vier a instituir regime próprio de previdência social para seus servidores conferir-lhe-á caráter contributivo e o organizará com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial.

(À Comissão de Assuntos Econômicos)

Publicado no **DSF**, de 24/4/2014