



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO

Nº 351, DE 2013

(Complementar)

Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para estabelecer critérios de contabilização orçamentária e financeira que impeçam o mascaramento da gestão fiscal e a antecipação indevida e onerosa de receitas de exercícios seguintes, bem como para restaurar a real natureza da inscrição em Restos a Pagar.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2001, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo 50-A:

“Art. 50-A A execução orçamentária, a escrituração contábil, os demonstrativos de resultado fiscal e todo e qualquer registro da evolução da dívida pública de qualquer ente evidenciarão as despesas financeiras segregando-as por:

I) despesas relativas à aquisição de bens e direitos de natureza financeira de liquidez imediata, assim entendidos aqueles em moeda corrente ou para os quais exista mercado organizado capaz de, cumulativamente, fornecer permanentemente preços de referência para o ativo e viabilizar transações de conversão do ativo em moeda corrente em prazo não superior a trinta dias;

II) relativa à aquisição de bens e direitos de natureza financeira com prazos de maturidade para conversão em moeda corrente não superiores ao prazo médio de maturidade da dívida pública mobiliária do ente;

c) demais outras despesas de natureza financeira.”

Art. 2º O artigo 5º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2001, passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos 8º e 9º:

“§ 8º Integram a lei orçamentária anual de que trata esta Seção, e dependem de sua autorização específica:

I - todas as operações de pelas quais o ente ou qualquer dos órgãos de sua Administração Pública adquira ativos, quite passivos ou transfira renda a entidades públicas ou privadas por meio da emissão e entrega direta de títulos mobiliários a terceiro, mesmo que a monetização dos mencionados títulos seja realizada em momento posterior, aí incluídas as operações usualmente denominadas de “colocação direta de títulos; e

II – todas as receitas decorrentes de emissão de títulos para captação de recursos com a finalidade de que trata o inciso I.

§ 9º Excetuam-se do disposto no § 9º, exclusivamente, as operações de troca, junto a terceiros, de títulos públicos mobiliários do ente por outros títulos de mesma natureza mas de modalidade ou características financeiras distintas, para fins de gestão de carteira da dívida pública, bem como das operações realizadas entre a União e o Banco Central do Brasil.

§ 10 Ressalvado o disposto no § 9º, A aquisição de bem ou direito e a extinção de obrigação com a entrega de títulos representativos da dívida pública dependerão de prévio empenho à conta da respectiva dotação e do reconhecimento da receita de operação de crédito.”

Art. 3º A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2001, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo 47-A:

“**Art. 47-A.** Equiparam-se às operações de crédito irregulares descritas no art. 37, inciso II, e são igualmente vedadas:

I - a emissão de títulos da dívida pública a título de antecipação de créditos que o ente detenha junto às empresas por ele controladas, bem como das empresas a que alude o art. 71, inc. V, da Constituição Federal;

II - a antecipação dos créditos de que trata o inciso I do caput a expensas das mesmas empresas;

§ 1º Excetuam-se das vedações do caput exclusivamente a antecipação da distribuição de lucros, dividendos ou juros sobre o

capital próprio das empresas nele mencionadas, desde que não representem antecipação dos prazos fixados em caráter geral pela lei societária ou pelas regras que lhes forem aplicáveis nos termos do respectivo tratado constitutivo.

§ 2º Somente será registrado como receita primária do ente a parcela dos lucros, dividendos ou juros sobre o capital próprio distribuídos pelas agências financeiras oficiais de fomento ou outras instituições financeiras por ele controladas que exceder a diferença positiva entre o valor total dos encargos auferidos pelas mencionadas agências e instituições com a concessão de empréstimos e o custo do Tesouro do ente para disponibilizar o "funding" desses mesmos empréstimos por meios de contratos de mútuo, instrumentos híbridos de capital e dívida ou empréstimos de qualquer natureza à agência ou instituição financeira."

Art. 4º O artigo 26 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2001, passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos 3º a 6º:

“§ 3º Qualquer empréstimo ou financiamento concedido por agência de fomento ou instituição financeira controlada por qualquer ente, mesmo que concedidos indiretamente por meio de agentes, bem como qualquer operação de emissão ou subscrição de debêntures e outros títulos e valores mobiliários e de aquisição de participação acionária pelas mesmas instituições, conterão obrigatoriamente cláusula contratual expressa de consentimento do mutuário, tomador ou beneficiário, na forma do art. 1º, § 3º, inc. V, da Lei Complementar nº 105 de 10 de janeiro de 2001, para a divulgação, por quaisquer meios e em quaisquer situações, da identidade do beneficiário, valor, encargos contratuais, cronogramas de concessão e amortização e estado do cumprimento das obrigações contratuais relativas ao empréstimo, financiamento, emissão ou participação.

§ 4º Excetuam-se do disposto no § 4º, exclusivamente, aquelas operações realizadas por instituições classificadas como banco comercial, banco múltiplo ou banco de investimento, nos termos das normas do Conselho Monetário Nacional, cujo "funding" seja comprovadamente proveniente apenas das operações comerciais de captação da instituição junto ao mercado, demonstrada a completa ausência de recursos públicos de qualquer origem ou natureza nessa captação.

§ 5º. Aplica-se a exigência do § 3º a qualquer novação, modificação ou termo aditivo que vier a ser celebrado a partir da

entrada em vigor desta Lei em relação a qualquer operação já formalizada.

§ 6º. As instituições financeiras e agências de fomento que realizarem as operações de que trata o § 3º publicarão, em periodicidade ao menos anual, relatórios, por linha de crédito ou modalidade operacional; de todas as operações às quais for aplicado o disposto neste artigo, discriminando pelo menos as informações constantes do § 3º.”

Art. 5º A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2001, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo 42-A:

“**Art. 42-A.** Ao final de qualquer exercício, será cancelada a nota de empenho para a qual não tiver sido celebrado o respectivo contrato, convênio ou instrumento congênere, ou não tiver sido verificada condição, prevista na legislação, que determine a obrigação de pagar.

§ 1º. É vedada a inscrição em Restos a Pagar de qualquer empenho que não observe o disposto no caput, e em especial:

I) se relativo a contratos ou instrumentos similares já celebrados, de quaisquer valores para os quais não tenha sido formalizado em caráter definitivo, quantitativa e qualitativamente, a requisição formal e irretratável, por parte do ente, da prestação do serviço ou contrapartida no decorrer do próprio exercício em que empenhado, nos estritos termos e condições do instrumento contratual ou congênere;

II) nos casos de convênio, contrato de repasse ou instrumento congênere já celebrados, se relativos a quaisquer valores em relação aos quais o beneficiário não haja cumprido integralmente qualquer das condições impostas por lei, pelos regulamentos ou pelo instrumento de ajuste para a finalização da transferência financeira no próprio exercício;

III) relativos a quaisquer transferências a ente público ou privado para as quais não tenha sido celebrado o convênio, contrato de repasse ou instrumento congênere exigido pela legislação respectiva.

§ 2º É vedado a qualquer instrumento de regulamentação da execução financeira e orçamentária do ente criar exceções ou condições especiais que autorizem, mesmo que indiretamente, a inscrição em Restos a Pagar sem a observância integral do disposto neste artigo.

§ 3º Quando couber à nota ~~de empenho~~ substituir o instrumento contratual de uma determinada operação, nos termos

da legislação aplicável, fica dispensada a exigência de celebração de outro instrumento de ajuste para fins de cumprimento do disposto neste artigo, mantidas no entanto, em sua totalidade, as demais exigências, em especial a caracterização inequívoca da obrigação de pagar por parte do ente.”

Art. 6º O artigo 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2001, passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos 4º e 5º:

“§ 4º. É vedada a utilização, como medidas de compensação na forma do inciso II deste artigo, de eventual excesso de arrecadação ou de quaisquer ajustes na programação orçamentária e financeira da despesa pública.

§ 5º Excetua-se da vedação estabelecida pelo § 4º o eventual excesso de arrecadação nos termos do § 3º do art. 43 da Lei 4.320/64, devidamente demonstrado e com justificativa para eventual subestimativa observada na lei orçamentária anual, desde que a renúncia de receita por ele compensada seja concedida exclusivamente durante o exercício para o qual é aprovada.”

Art. 7º O artigo 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2001, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo 5º:

“§ 5º. As metas de que trata o § 1º deverão obrigatoriamente incluir na despesa primária nelas considerada a quitação durante cada exercício de todo o valor de empenhos inscritos em Restos a Pagar no exercício anterior.

§ 6º. É facultado ao ente, na definição das metas de que trata o § 1º, utilizar a margem proporcionada pelo cancelamento ao longo do exercício de empenhos inscritos em Restos a Pagar para a absorção de despesas primárias ou financeiras, conforme a natureza de cada empenho cancelado.”

Art. 8º A partir da publicação desta Lei, tornam-se imediatamente sem efeito todas aquelas exceções de que trata o art. 42-A, § 2º, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2001, na redação dada por esta Lei.

Art. 9º Todos os entes federativos ~~promoverão~~, em prazo não superior a sessenta dias a contar da publicação desta Lei, o cancelamento de que trata o caput do art. 42-A da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio

de 2001, na redação dada por esta Lei, em relação aos empenhos que estiverem inscritos em Restos a Pagar nessa ocasião.

Art. 10 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, aplicando-se:

I – com eficácia imediata, as alterações dispostas nos seus arts. 3º, 4º e 6º;

II – com eficácia a partir dos orçamentos do exercício seguinte, as alterações dispostas em seus arts. 1º, 2º e 7º, devendo o processo de elaboração, ainda no exercício corrente, dos instrumentos legais de que trata o art. 165 da Constituição Federal ser imediatamente adaptado para contemplar a eficácia de que trata este inciso;

III – com eficácia ao final do exercício corrente, as alterações dispostas em seu art. 5º, observados ainda os procedimentos estabelecidos nos arts. 8º e 9º.

JUSTIFICAÇÃO

Desde que promulgada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), muitas foram as tentativas de contornar as suas exigências para obtenção de vantagens ilícitas a curto prazo em termos de imagem política dos governantes. Nos últimos anos, esta tendência tem sido levada ao paroxismo pelo próprio governo federal - que deveria ser seu guardião maior - comprometendo a própria razão de ser da existência da regra. Sucodem-se as medidas de descumprimento dissimulado num contexto de adesão farisaica e vazia ao discurso da responsabilidade fiscal. O empenho aplicado nesse exercício de falsidade política com o dinheiro público levou a formas extremamente sofisticadas de descumprimento da letra e do espírito da LRF ao amparo de falsas tecnicidades, exigindo respostas igualmente técnicas que o presente projeto oferece.

Os mecanismos de burla à transparência fiscal, elevando à categoria de arte a inversão de valores representada pela prevalência da forma sobre a essência, começam por um variado leque de artifícios eufemisticamente denominados de “contabilidade criativa”, exigem uma lei geral mais detalhada na especificação das condutas vedadas e na exigência

de correspondência entre o registro contábil-orçamentário e a real natureza econômica e financeira das transações empreendidas.

Começamos pelo mascaramento de despesas fiscais como “financeiras”. A atual definição formal das despesas financeiras não tem qualquer sentido econômico, uma vez que agrupa de forma indiscriminada a aquisição de qualquer tipo de ativo junto ao sistema financeiro, independentemente das características intrínsecas desses ativos (liquidez, segurança, rentabilidade, risco, etc.) Assim, sob o nome genérico de “despesas financeiras” equiparam-se artificialmente a aquisição de reservas internacionais em divisas e a subscrição de “instrumentos híbridos de capital e dívida” que sequer têm prazo de recebimento para o Tesouro Nacional). Nem é preciso dizer que essa indefinição conceitual abre ampla margem para manipulação dos registros orçamentários no sentido de mascarar o real efeito econômico de operações de grande vulto como as capitalizações de bancos estatais. Por tantas vezes repetida, essa operação permite que o Tesouro de um ente tome dinheiro emprestado no mercado, a juros e prazos de mercado, e troque essa dívida por direitos junto aos bancos que de financeiros só tem o nome: não têm liquidez, nem rendimento, nem prazos compatíveis com a dívida que fica para o ente pagar. É a “pedra filosofal” de fabricar receita a partir de dívida.

A disposição introduzida por meio do art. 1º permite classificar de forma muito mais precisa a natureza do ativo financeiro que é adquirido, e portanto do efeito econômico, patrimonial e financeiro da despesa. Segrega-se desta forma as despesas que dão à Fazenda Pública um retorno em ativos de liquidez imediata, aquelas que adquirem ativos cujo retorno é compatível com o prazo médio de exigibilidade da dívida pública federal, e as demais modalidades de despesa financeira. Essa transparência é exigida não só para a contabilidade, mas para qualquer registro de execução orçamentária, resultado fiscal ou estatísticas da dívida pública. Desta forma, não mais será possível mascarar o efeito desse tipo de operação.

Outro mecanismo perverso de maquiagem fiscal é a “colocação direta de títulos”, pelo qual um ente emite títulos, aumentando o seu endividamento, mas entrega esses títulos públicos a empresas estatais e fundos públicos para que estes os vendam no mercado (em lugar de o próprio Tesouro colocar os títulos no mercado e, com o dinheiro daí resultante, efetuar os repasses que considere necessários a essas empresas e fundos). Trata-se de um aumento da despesa e da dívida pública que não aparecem no orçamento aprovado pelo Legislativo nem em qualquer dos mecanismos de acompanhamento do resultado fiscal. A omissão, no orçamento, desse tipo de transação não pode ser defendida com base no

formalismo vazio de que não se trata de fluxos diretamente monetários – esse sofisma tenta fazer a forma prevalecer sobre a essência, o que não é aceito nem pelas normas contábeis – especialmente sob as novas NCASP harmonizadas com os padrões internacionais - nem mesmo pela Lei 4320/64, que consagra o princípio da universalidade. Em resposta a essa prática danosa, o artigo 2º do projeto deixa explícita a obrigação incondicional de registro dessas operações como receita e despesa pública, e de que constem do orçamento e da contabilidade pública de forma transparente. Assegura-se, assim, que esse tipo de despesa não seja mais artificialmente dissimulado da sociedade, sendo decidido integralmente dentro do processo orçamentário. Para que não haja qualquer alegação de que se estaria a prejudicar a administração de portfólio da dívida pública, a redação dos dispositivos é explícita em não abranger a totalidade das emissões de dívida, mas tão somente as que se caracterizem como colocação direta de títulos, excluindo ainda qualquer operação dessa natureza que represente apenas operação de refinanciamento ou alteração da composição da carteira de títulos pelo Tesouro respectivo, bem como a entrega de títulos ao Banco Central. Essas duas últimas modalidades de transação podem, eventualmente, envolver colocação direta de títulos mas, pela sua natureza, não representam a execução disfarçada de despesas que caracteriza as demais operações desse tipo.

Outra prática danosa às finanças públicas é o uso irregular dos resultados societários das empresas estatais. Essas empresas são utilizadas em sofisticados mecanismos de captação no exercício presente de resultados futuros, ainda incertos, quer na forma de saque direto contra o seu caixa (enfraquecendo-as em sua atividade-fim), quer como pretexto para endividamento a título de antecipação. Nenhum desses subterfúgios é acolhido pelos princípios e pela letra da Lei de Responsabilidade Fiscal, que ao contrário estabelece uma separação bastante rígida das operações entre empresas e seus entes controladores, exatamente para evitar a arbitragem fraudulenta entre os regimes econômico e contábil de cada um.

O artigo 3º do projeto enfrenta diretamente esse tipo de abuso. Veda, inicialmente, operações de antecipação de recebíveis que representam a renúncia a um fluxo de receitas futuras em troca do recebimento imediato, pagando custos de mercado para essa antecipação; veda também a exótica figura da "antecipação de dividendos", pela qual se antecipam os recebimentos devidos ao ente quando estes ainda não são exigíveis nos termos da legislação societária, mecanismo este que é usado para mascarar como receitas de um exercício aquelas que pertencem ao exercício seguinte, pelo princípio da competência. Por fim, veda a esdrúxula situação vivenciada, numa escala de bilhões de reais, nas

relações entre o Tesouro Nacional e o BNDES (e em menor escala com os demais bancos federais), no que tange à apuração de dividendos. Atualmente, o Tesouro endivida-se no mercado à taxa SELIC, mas oferece créditos a custos incomparavelmente mais baixos a essas instituições (mascarando-os como despesas financeiras, como se combate em outros artigos deste projeto já mencionados). Como os bancos beneficiários emprestam aos seus devedores a encargos superiores a esse custo subsidiado, a diferença entre o encargo básico do empréstimo e o custo do "funding" fornecido pelo Tesouro não se deve a qualquer ação do banco, mas meramente ao custo fiscal do empréstimo para o Tesouro. Como essa diferença transforma-se em resultado da intermediação financeira, e por conseguinte acresce ao lucro do banco, sendo passível de distribuição como dividendos. Assim, o recurso tomado no mercado financeiro pelo Tesouro em janeiro para emprestar à agência de fomento retorna ao Tesouro em dezembro como receita primária: a "pedra filosofal" de transformar dívida em receita primária, que ao mesmo tempo eleva a dívida bruta e o resultado primário. É evidente que este tipo de fraude contábil e fiscal não pode ter continuidade, sendo necessário desmascará-lo por via da Lei de Responsabilidade Fiscal, obrigando a que pelo menos o caráter financeiro dessa receita seja reconhecido quando venha a ser recolhida.

O artigo 4º do projeto aprofunda a exigência de transparência em uma das rubricas mais volumosas dos orçamentos públicos: a aplicação de recursos públicos em fomento econômico via financiamentos das agências de fomento e instituições financeiras públicas. Esta modalidade de subvenção e aplicação de recursos públicos padece, ainda, de uma opacidade lamentável que torna impossível uma avaliação minimamente informada da qualidade, da equidade e dos efeitos econômicos dessas operações. Frente a inúmeras denúncias de favorecimentos, de ineficácia, baixa efetividade e de prejuízo à concorrência das maciças injeções subvencionadas de dinheiro público em empresas privadas promovidas por essas agências, os sucessivos governos opõem de forma irredutível o argumento do sigilo bancário para não permitir qualquer tipo de escrutínio independente dessas operações por parte do Legislativo, dos órgãos de controle e da sociedade. De um ponto de vista formal, a redação incondicional e maximalista da lei de sigilo bancário (Lei Complementar no 105 de 10 de janeiro de 2001) realmente dá cobertura a essa ocultação. Ainda que se pudesse discutir a prevalência dessa norma sobre o princípio constitucional da publicidade na aplicação dos recursos públicos, poucos resultados se haveria de colher mediante uma confrontação direta. É princípio reitor da Lei de Responsabilidade fiscal, porém, assegurar a transparência na aplicação dos recursos públicos, abordando em seção

específicas as transferências de recursos públicos a entes privados. Nessa condição, pode estabelecer condicionalidades para aplicação de recursos públicos a esse título, uma das quais será exatamente o cumprimento do princípio da publicidade. Para tanto, prevê-se a obrigatoriedade de que o beneficiário do crédito (ou modalidades similares) assina, previamente à formalização da operação, com a divulgação das informações básicas acerca do benefício que recebeu. Desta forma, a divulgação dessas informações não configurará violação do dever de sigilo, e não se violarão direitos individuais dos mutuários (uma vez que são livres de contratar ou não sob essas condições, da mesma forma que o Erário Público é obrigado a exigir que se cumpra a Constituição na aplicação dos recursos públicos). Parafraseando declaração do então Presidente do Supremo Tribunal Federal quando defendia a divulgação individualizada dos salários dos agentes públicos, “é o preço que se paga pela fruição de benefícios do crédito público num estado de direito democrático”.

De notar-se que essa exigência já contempla todas as cautelas relativas à posição concorrencial de bancos estatais: ao excluir operações custeadas exclusivamente por recursos captados no mercado livre por bancos comerciais, bancos múltiplos e bancos de investimento, não atinge empresas que operem em condições concorrenciais, como Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal. Ainda que seja discutível, em princípio, excluir a aplicação do princípio a essas instituições, a sua não-inclusão permite calar por completo qualquer sofisma que alegue, como pretexto para não dar a conhecer o que se faz com os recursos públicos em favorecimento dos grandes grupos econômicos, a fragilização da posição concorrencial desses bancos no mercado. Os destinatários dessa nova obrigação (operações custeadas total ou parcialmente com recursos públicos) não estão sujeitos à concorrência e portanto não necessitam da proteção do sigilo para si próprios. Quanto ao sigilo concorrencial dos tomadores, como já dito, cabe a eles próprios decidirem se os custos da transparência superam os benefícios que extrairão do favorecimento recebido com dinheiro público. Naturalmente, essa abertura das operações à publicidade é complementada, no parágrafo segundo, pela exigência de que as instituições financeiras abrangidas pelo comando legal divulguem ativamente, nos relatórios a que já são obrigadas, as operações realizadas, de forma a deixar claro para a sociedade qual é o destino, quem são os beneficiários, dos recursos públicos aplicados no fomento empresarial.

Os artigos 5º e 7º abordam a questão de Restos a Pagar, matéria objeto de grande preocupação da LRF, alguns entes (em particular a União) vêm acumulando ao longo dos últimos dez anos um volume crescente de Restos a Pagar não quitados, cuja prorrogação vinha sendo

viabilizada por sucessivos Decretos que excepcionavam ano após ano a previsão original de que os Restos a Pagar não liquidados perderiam a vigência no final do exercício seguinte ao de sua inscrição. Este aumento do volume de Restos a Pagar não representa apenas uma variação nominal do estoque esperado de Restos a Pagar, que sempre será uma proporção da despesa total empenhada no exercício. Não são apenas compromissos em andamento ao final do exercício que devam receber quitação logo no início do ano seguinte – ao contrário, o que está em jogo é um aumento grave daqueles compromissos que vão acumulando-se de ano para ano, e não são pagos também por anos a fio.

Isto deve-se, como já apontamos, à inscrição em Restos a Pagar de despesas que não atendem aos requisitos legais para tanto. Nos termos da Lei 4320/1964, “Restos a Pagar” são despesas empenhadas que não foram pagas, e o empenho de despesa é “o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”. Assim, apenas aquelas situações nas quais foi regularmente caracterizado o compromisso da União durante o exercício ensejam o empenho e portanto a inscrição em Restos a Pagar (ainda que eventualmente persista uma contraprestação a exigir do beneficiário, como a realização de um serviço previsto em contrato e já formalmente demandado a si pelo contratante). No entanto, essa clara exigência legal tem sido contornada de forma recorrente, especialmente no âmbito da União, registrando-se como tal empenhos para os quais não se configurou a obrigação (no caso federal, pelo enorme elastecimento promovido pelo artigo 35 do Decreto federal 93.872, de 23 de dezembro de 1986, em evidente exorbitância de seu poder regulamentar). Desnaturado então foi o princípio da anualidade orçamentária, uma vez que despesas autorizadas pelo orçamento de um ano e não executadas (total ou mesmo parcialmente) nesse ano terminam por ser prorrogadas indefinidamente, habilitando-se a disputar os recursos financeiros de exercícios subsequentes sem passar pela autorização legislativa para o exercício em que efetivamente venham a ser realizadas. Faz-se necessária uma imediata repressão dessa prática, reservando-se a figura dos Restos a Pagar exclusivamente para as situações originalmente previstas na Lei 4.320/64, que preservam no tempo exclusivamente as relações obrigacionais efetivamente configuradas (ainda que com condição pendente de implementar) no exercício em que foram empenhadas.

Mas a solução para os casos futuros não prescinde do tratamento do volume pendente, que vai sistematicamente crescendo (apenas a título de exemplo, em 31 de maio de 2013, a União tinha registrado em Restos a Pagar não quitados um saldo de R\$

107.247.472.557 - ou 2,44 % do PIB de 2011)¹. Esta situação representa um pesado endividamento disfarçado: embora contabilmente existam na Conta Única do Tesouro disponibilidades para solvê-los (registradas na forma de superávit financeiro acumulado) essa operação é economicamente inviável, pois implicaria na injeção de moeda na economia em um montante superior a dois por cento do PIB, tão grande que fatalmente geraria impactos inflacionários intoleráveis. Ou seja, o saldo de dinheiro para pagar existe escrituralmente no caixa da União; o que não se pode fazer é sacar esse montante sem impactos econômicos. Mais precisamente, como este saldo encontra-se no Banco Central (autoridade monetária), a execução de desembolso para pagamento dessas obrigações implicaria na emissão líquida de moeda na economia. Além disso, sob o aspecto financeiro, uma monetização dessa dívida seria ainda pior que a situação atual: se a União apenas sacasse dinheiro da conta única para pagar os Restos a Pagar, sem redução de despesa, o Banco Central ver-se-ia obrigado a enxugar essa liquidez adicional da economia mediante os instrumentos de política monetária que possui (títulos públicos ou operações compromissadas). Assim, a União trocaria um passivo atual (os Restos a Pagar) que cobra pouco ou nada para o carregamento por títulos públicos que pagam a taxa de juros de mercado.

Dito de outra forma, a acumulação de Restos a Pagar representa uma assunção de compromissos que não afeta o resultado primário quando de sua criação (Acórdão 27/2009 – Plenário do Tribunal de Contas da União, item 2.2 do respectivo Relatório). - enquanto o seu pagamento impacta negativamente o resultado primário, mesmo em se tratando do pagamento de um passivo econômico anteriormente contraído. Assim, o pagamento dos Restos a Pagar compete, no exercício corrente, com o pagamento do próprio orçamento do ano – tanto um quanto o outro elevam as despesas primárias.

Portanto, é preciso encontrar uma forma de saldar esse passivo, sob pena de distorcer de forma crescente o significado do resultado e das metas fiscais de cada ano, além de sobrecarregar cada vez mais as receitas anuais com o pagamento de despesas contraídas em exercícios anteriores. A única forma de fazê-lo sem provocar pressões inflacionárias insustentáveis é utilizar recursos arrecadados no próprio exercício corrente, reduzindo o comprometimento com novos gastos. É isto que se preconiza no art. 7º, ao obrigar que as metas de resultado fiscal sejam definidas considerando todo o montante inscrito em Restos a Pagar no exercício anterior como despesa primária. Desta forma, será forçosa a

¹ Fonte: SIGA Brasil, diferenças entre os Restos a Pagar Inscritos e Pagos nas atas informadas.

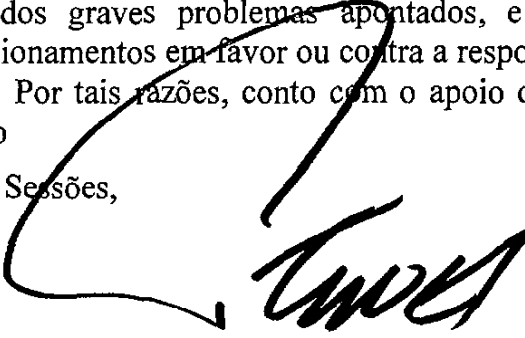
diminuição das despesas empenhadas neste exercício (ou a redução explícita da meta, com as consequências que daí decorrem em termos econômicos e políticos) para que restem recursos financeiros que cubram de modo não-inflacionário o passivo acumulado nos Restos a Pagar.

Por fim, o art. 6º enfrenta uma prática igualmente danosa decorrente do aumento do uso das desonerações fiscais e tributárias como pedra de toque da política econômica recente. Sem adentrar no questionável mérito dessa política para gerar crescimento sustentável, é preciso lembrar em qualquer caso que a Lei de Responsabilidade Fiscal impõe o estabelecimento de compensações para renúncias de receita de forma a não ameaçar o equilíbrio das contas públicas. Essa exigência vem sendo contornada de forma dissimulada e irresponsável pelo governo federal por meio da alegação de que o excesso de arrecadação em um dado exercício, ou mesmo o atropelo do contingenciamento de despesas, podem servir de compensação a essas medidas de renúncia de receitas. Trata-se de verdadeiro absurdo, que contraria a letra e o espírito da LRF, e que já foi apontado pelo Tribunal de Contas em mais de uma ocasião (Acórdãos 747/2010-TCU-Plenário e 3.437/2012-TCU-Plenário). A medida preconizada no citado artigo 6º do projeto deixa explícita essa vedação, para evitar qualquer pretexto que permita a continuidade dessa prática ilegal e lesiva às finanças públicas. A única exceção, já absorvendo os argumentos de excepcionalidades relativas a crises financeiras internacionais expendidos no citado Acórdão 3.437/2012-TCU-Plenário, é a possibilidade de concessão da renúncia em um único exercício com base no excesso de arrecadação desse mesmo exercício. Nesse horizonte temporal, e justificada a razoabilidade do excesso de arrecadação apurado, não haverá o comprometimento das finanças públicas que a LRF pretende prevenir com a exigência das compensações permanentes.

As medidas aqui preconizadas foram todas propostas, de forma emergencial, como emendas ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014, como forma de antecipar a vigência dessas providências já inadiáveis. Tais emendas receberam a honrosa acolhida também da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado, que associou-se à sua autoria, e receberam manifestações expressas de apoio por parte de segmentos da sociedade civil e da imprensa. No entanto, os mesmos interesses que se beneficiam do atual descalabro nas finanças públicas, capaz de comprar apoios avassaladores em troca de favores políticos, impediram que sequer a matéria fosse discutida no âmbito da tramitação daquela lei orçamentária.

A presente iniciativa é a medida de caráter permanente para solução definitiva dos graves problemas apontados, e sua tramitação evidenciará os posicionamentos em favor ou contra a responsabilidade com o dinheiro público. Por tais razões, conto com o apoio dos nobres pares para a sua aprovação

Sala de Sessões,



PEDRO TAQUES
Senador da República

LEGISLAÇÃO CITADA

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

[..]

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

[..]

LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000.

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

[..]

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

[..]

§ 4º A mensagem que encaminhar o projeto da União apresentará, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente.

[..]

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

[..]

§ 7º (VETADO)

[..]

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência

[..]

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

[..]

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

[..]

Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou débitos de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

[..]

§ 2º Compreende-se incluída a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, a concessão de subvenções e a participação em constituição ou aumento de capital.

[..]

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

[..]

Art. 47. A empresa controlada que firmar contrato de gestão em que se estabeleçam objetivos e metas de desempenho, na forma da lei, disporá de autonomia gerencial, orçamentária e financeira, sem prejuízo do disposto no inciso II do § 5o do art. 165 da Constituição.

[..]

Parágrafo único. A empresa controlada incluirá em seus balanços trimestrais nota explicativa em que informará:

[..]

III - venda de bens, prestação de serviços ou concessão de empréstimos e financiamentos com preços, taxas, prazos ou condições diferentes dos vigentes no mercado.

[..]

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

[..]

§ 3º A Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

[..]

(À Comissão de Assuntos Econômicos)

Publicado no **DSF**, de 3/9/2013