

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N° , DE 2015
(Do Sr. Leonardo Quintão)

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 redefinir características do Conselho de Gestão Fiscal com vistas a viabilizar a sua efetiva instalação e funcionamento.

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. Fica criado o Conselho de Gestão Fiscal, ao qual compete:

I – acompanhar e avaliar a gestão fiscal nos três níveis de governo visando à sua progressiva eficiência;

II – harmonizar e coordenar as práticas fiscais e contábeis entre os entes da federação, propondo medidas para seu constante aperfeiçoamento;

III – estimar os montantes das receitas do Orçamento Geral da União a serem previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias e nos orçamentos anuais e, de modo consolidado, nas demais esferas de governo, promovendo periódicas reestimativas, com o objetivo de adequar tais montantes à efetiva capacidade dos contribuintes e à moderação da carga tributária;

IV – definir norma de unificação e padronização de conceitos e procedimentos contábeis a serem obrigatoriamente utilizados na administração pública brasileira, com vistas a elevar a qualidade e confiabilidade dos registros, zelando por sua tempestiva publicação;

V – realizar e divulgar análises, estudos e diagnósticos sobre a gestão fiscal nos três níveis de governo, com ênfase nas avaliações de custos e benefícios de políticas públicas, despesas

correntes, inclusive financeiras, e de capital, especialmente quando destinadas ao aparelho estatal;

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

§1º

.....

§ 2º Lei disporá sobre o funcionamento do Conselho, respeitando-se a seguinte composição:

I – o Conselho será formado por nove conselheiros, a saber: 1 (um) do Poder Executivo da União, 1 (um) do Senado Federal, 1 (um) da Câmara dos Deputados, 1 (um) do Tribunal de Contas da União e 5 (cinco) representantes dos contribuintes, pessoas físicas e jurídicas;

II – os conselheiros serão indicados pelos órgãos que representarem e, no caso dos contribuintes, pelo Presidente da República;

III – os conselheiros serão brasileiros, de reputação ilibada, formação universitária com, pelo menos, cinco anos de experiência profissional específica no campo de especialidade dos cargos a serem exercidos, além de demonstrada ausência de conflitos de interesse, e serão nomeados pelo Presidente da República, após aprovação pelo Senado Federal, nos termos da alínea f do inciso III do art. 52 da Constituição Federal;

IV – os conselheiros cumprirão mandatos de quatro anos, não coincidentes, admitida uma recondução. (NR)”

Art. 2º Esta Lei 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 na União, nos estados e nos municípios.

A LRF, porém, está longe de ser um infalível escudo protetor da responsabilidade fiscal. Ao longo dos seus mais de treze anos de existência, foram sendo criados procedimentos contábeis criativos, através dos quais certos 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 utiliza-se 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.

Como resultado de tal incontinência no campo fiscal, é possível observar, durante praticamente todos os anos de vigência da referida lei, uma notória contradição entre seus objetivos de responsabilidade e de contenção de gastos e a constatada evolução crescente da despesa pública total e, com ela, da arrecadação tributária que lhe é correspondente, **sempre em ritmo superior à evolução do PIB nominal** que, no final de contas, arca com tal ônus. Eis que a carga tributária do País vem crescendo ano a ano, ao arrepio do verdadeiro espírito da LRF e sempre em detrimento do contribuinte, pessoa física e jurídica, a quem a lei caberia melhor defender.

Frente a essa situação, é evidente a necessidade de um órgão de regulação das práticas contábeis do setor público e, principalmente, de vigilância, *ex-ante facto*, capaz de alertar os governos e a sociedade sobre os eventuais excessos do gasto público e da carga tributária que forçosamente acompanha aquela, apontando caminhos para sua moderação e contenção, em benefício do aumento mais rápido da renda líquida disponível aos contribuintes. É preciso que um órgão republicano, com visão de longo prazo, se contraponha às possíveis motivações de curto prazo dos governantes, quando estes buscam brechas para obter mais recursos a serem gastos em suas gestões, em prejuízo da estabilidade fiscal e macroeconômica de longo prazo do país e, sobretudo, em detrimento da manutenção da maior renda disponível nas mãos dos próprios contribuintes que a geraram e produziram..

O texto original da LRF já previa a existência de um órgão dessa natureza. Em seu art. 67 aquela Lei instituiu o 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 o Conselho de Gestão Fiscal fosse regulamentado por lei ordinária.

Passados quinze anos da aprovação da LRF, continua pendente a regulamentação e instalação deste importante Conselho. Isso porque a redação original do art. 67, involuntariamente e, talvez pecando por um excesso de zelo democrático, 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*”.

Esse tipo de 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 seria trivial 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, tão extensa e quanto ilusoriamente paritária dos entes e poderes da federação. Propomos aqui que o novo Conselho seja formado de maneira mais convencional, embora respeitando o espírito republicano do artigo 67 em sua redação original. Há uma inegável necessidade de se criar uma organização de Estado, não de governo, que se caracterize por sua independência e equidistância frente aos poderes e órgãos públicos, e que traga para dentro daquele corpo estatal uma fração da representação direta da sociedade, no caso em tela, dos contribuintes que sustentam a gestão do Estado. Isso nos leva a propor a indicação dos seus membros em moldes semelhantes aos das agências reguladoras: serão indivíduos de elevado saber na área fiscal e de sua gestão, isentos de conflitos de interesses e indicados para mandatos fixos, com aprovação dos nomes pelo Senado Federal, após sabatina. Quem os indicará será, de um lado, o Presidente da República, tanto na cota do Conselho representando a União em seus três poderes, quanto nas cotas, estas sempre majoritárias, representando a sociedade civil e seus contribuintes, pessoas físicas e jurídicas. De outro lado, a Câmara dos Deputados indicará um membro pelo olhar da esfera municipal, enquanto o Senado Federal o fará com o olhar da representação na esfera estadual.

Completa o Conselho o representante indicado pelo Tribunal de Contas da União, pois este possibilitará o estreitamento do diálogo institucional entre os dois entes.

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. Executivo e Legislativo tendem a travar um duelo político em torno de tal estimativa. O Executivo, quando deseja praticar uma política fiscal mais apertada, 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. 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. Um órgão de vertente técnica e mais equidistante dos naturais conflitos emergentes, com conhecimento abalizado e missão de zelar pelo equilíbrio fiscal de longo prazo e, principalmente, de promover mais EFICIÊNCIA no gasto e a MODERAÇÃO da carga tributária em qualquer esfera, deve assumir a função de estimar as receitas fiscais com a máxima precisão possível. Assim já o fazem vários países fiscalmente responsáveis e com resultados práticos muito visíveis. Acreditamos que o novo Conselho de Gestão Fiscal seria a instância adequada para fazê-lo, o que elevaria a estabilidade e credibilidade de nossa política fiscal, colaborando para impulsionar os investimentos públicos pela moderação dos gastos correntes, inclusive o melhor controle dos encargos financeiros públicos, que até hoje detêm a polêmica posição de serem os mais elevados do

mundo em proporção do PIB. Ganharão com isso o contribuinte e o País, o primeiro por ver ampliada sua capacidade de reter e manter a própria renda, líquida de tributos. E o País, por ver sua capacidade de crescer ampliada pelo efeito benéfico da contenção fiscal sobre a geração de caixa e de reinvestimentos das empresas contribuintes, bem como pela aumentada poupança financeira dos trabalhadores e demais pessoas físicas.

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 será o papel do Conselho de Gestão Fiscal na permanente avaliação de benefícios e custos dos programas públicos. 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, em cotejo com seus custos, para o país. Numa palavra, não existe “governo grátis”. Qualquer iniciativa governamental carrega um custo de oportunidade dos recursos que ai estão sendo despendidos e, portanto, deixando de serem alocados em outra atividade ou finalidade. 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 fiscal indesejável, mas frequente, é a permanente expansão do gasto público e a correspondente necessidade de se elevar a carga tributária. É também a origem do declínio da produtividade na economia do setor público, arrastando para o mesmo caminho a produtividade dos fatores de produção privados e a competitividade nacional.

Precisamos, portanto, de uma instância que aponte, de forma isenta e com indiscutível compromisso republicano, quais os programas públicos que merecem ter continuidade, por gerarem ganhos líquidos para a sociedade, e quais poderiam ser descontinuados ou regraduados e calibrados, para assim se adequarem aos benefícios sociais por eles efetivamente criados.

Note-se que 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. Apenas redefine, sem ampliar, os poderes e atribuições do Conselho, atualizando sua nobre missão, passados treze anos sem regulamentação, num momento delicado de nosso amadurecimento como nação que quer respeitar os limites fiscais do poder público frente aos contribuintes.

Por último, verbalizo uma esperança: a de que o bom exemplo da rápida aprovação desta alteração do art. 67 da LRF e de sua pronta regulamentação venha a inspirar as demais esferas de governo, nos planos estadual e municipal, a também discutirem e votarem suas respectivas leis de eficiência e responsabilidade fiscal, nelas prevendo conselhos ou comissões de vertente republicana, onde a sociedade local se possa sentir diretamente representada, para orientar a boa gestão fiscal e financeira dos entes estatais.

Por esse motivo, peço o apoio de meus ilustres Pares à presente iniciativa.

Sala das Sessões, em de de 2015

Deputado Leonardo Quintão