



TESOURO NACIONAL

2022

# Evolução do PAF



TESOURO NACIONAL

2022

# Crise dos Estados Pré-PAF e Reformas estruturantes da década de 1990 e 2000

## Contexto Histórico

### Década de 70



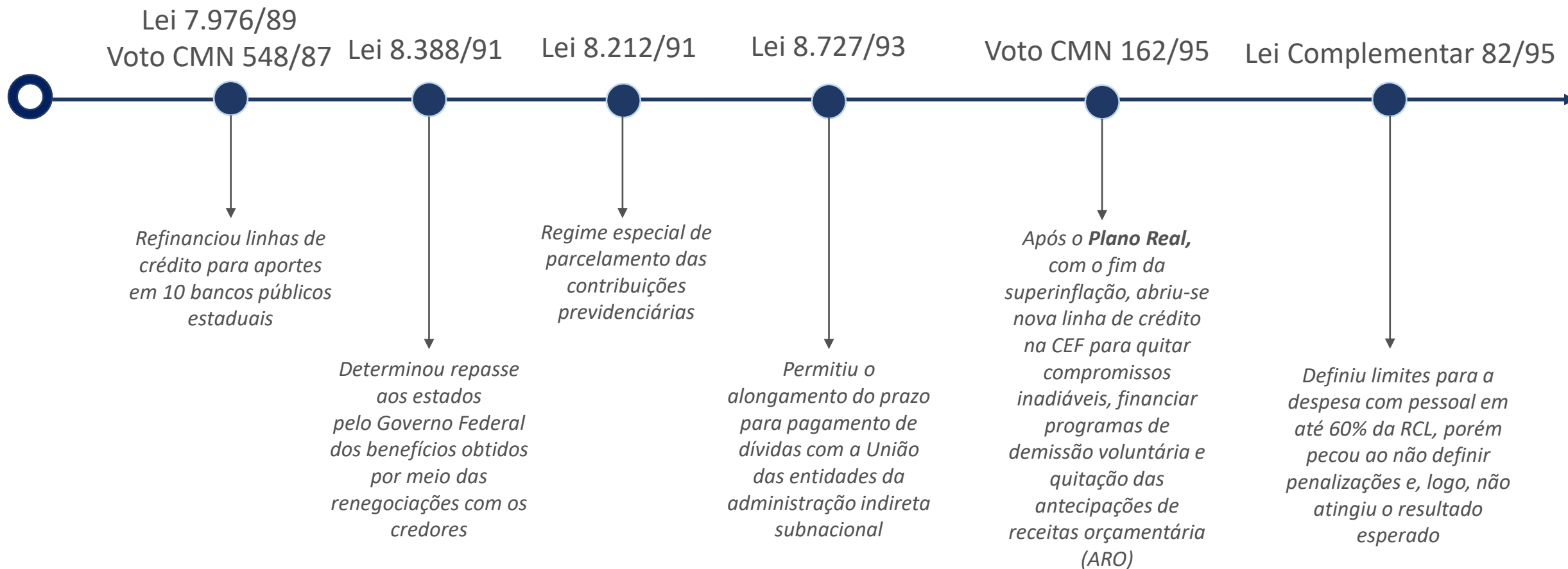
- Aumento do **endividamento dos Estados**
- Pós-**Reforma do Sistema Financeiro Nacional** (Lei n.º 4.595/64)
- Financiamento dos déficits do **II Plano Nacional de Desenvolvimento**
- Contração de **dívida externa**

### Década de 80 e 90



- **Pós Crise do Petróleo:** crise de balanço de pagamentos e aumento dos juros internacionais
- **Socorros financeiros insuficientes** da União aos Estados e Municípios
- **Emissão de moedas pelos bancos estaduais** transmitia déficits ao governo federal
- **Descontrole dos gastos públicos e aumento explosivo da dívida pública:** alto gasto com pessoal e uso de antecipação de receita orçamentária (ARO)
- Diversas **tentativas** legais de **reestruturação de dívidas, sem êxito na estabilização da situação fiscal** dos entes subnacionais

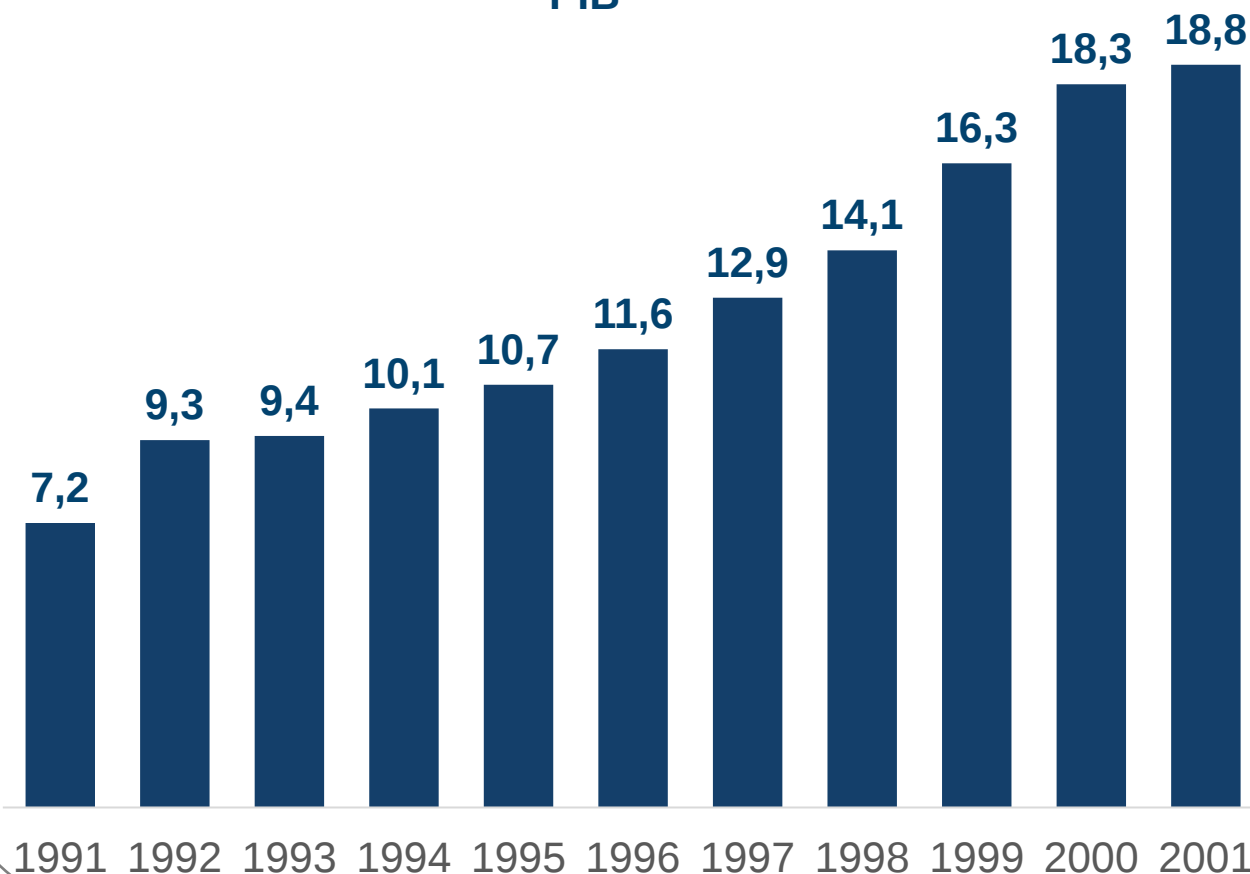
# Linha do tempo – 1988 a 1996



# Arranjo federativo no Brasil – Crise de endividamento dos subnacionais – 1990s

Fonte: Banco Mundial

Dívida de Estados e Municípios em proporção do PIB



- Operações foram paliativas e não resolveram os problemas de insustentabilidade fiscal
- Pelo contrário, geraram expectativas de novas operações e incentivos fracos para uma gestão fiscal responsável

1º Resgate (1989)

2º Resgate (1993)

Valor

2% do PIB

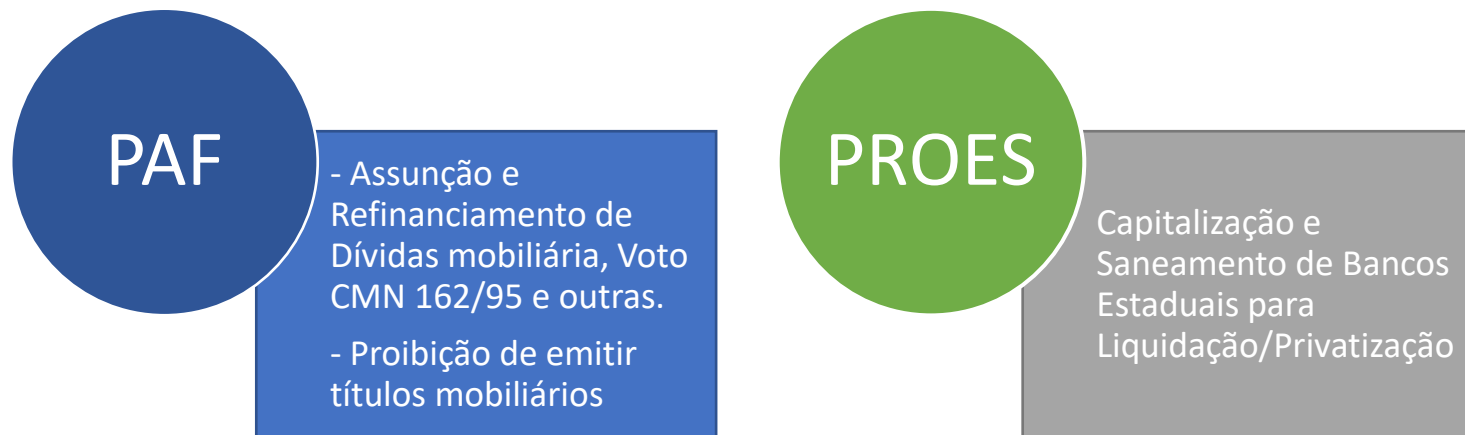
7% do PIB

# Linha do tempo – 1995 a 2008

Nesse período, cinco medidas obtiveram sucesso em estabilizar a situação fiscal dos entes subnacionais

| Resolução CMN 162 (1995)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Lei 9.496 junto à MP 1.556 (1997)                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Resolução CMN 2.827 (2001)                                                                                                                                                                                                                                                                      | Lei de Responsabilidade Fiscal (2001)                                                                                                                                                                                                                                           | Resolução do Senado nº 40, 43 (2001) e 48 (2007)                                                                                                                                                                                                                                                              | Resultados:                                                                                                                                                                                 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal: Empréstimo concedido pela CEF aos Estados para sanar insuficiência de caixa decorrente do <b>Plano Real</b> e estabelecer medidas de ajuste fiscal de longo prazo – quitar débitos em atraso (até nov/1995), financiar programas de ajuste do quadro de pessoal e transformar dívidas de ARO em dívida fundada | <p>PROES: autorizou financiamentos para sanear as instituições financeiras estaduais – foram privatizadas, extintas ou federalizadas</p> <p>Programa de Ajuste Fiscal (PAF): aos Estados signatários estabeleceu metas fiscais revistas periodicamente pela União com o objetivo de garantir o pagamento de suas dívidas</p> | <p>Regulação do Conselho Monetário Nacional que limita crédito por parte do sistema financeiro doméstico</p> <p>Limite de 45% do patrimônio de referência para crédito a entidades do setor público</p> <p>Medidas temporárias de contingenciamento de crédito a entidades do setor público</p> | <p>Limites para indicadores fiscais e de endividamento</p> <p>Instituição de processo de planejamento plurianual (PPA, LDO e LOA)</p> <p>Normas de transparência</p> <p>Regras para obtenção de operação de crédito</p> <p>Sanções institucionais e legais caso descumprida</p> | <p>Estabelecem exigências para contratação de operações de crédito e concessão de garantias</p> <p>Permitem o Ministério da Fazenda a emitir o Manual de Instrução de Pleito (MIP) e metodologia da CAPAG, rating fiscal que subsidia a autorização para contratação de operação de crédito com garantias</p> |                                                                                                                                                                                             |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>Fim das sucessivas assunções de dívida dos estados e municípios</li> <li>Criou cultura de responsabilidade fiscal e transparência pública</li> </ul> |

## Saneamento Fiscal dos Estados – PAF e PROES - 1997



Projeto amplo de governo, que envolveu a articulação dos três poderes, várias legislações e resoluções do CMN

| Resultados alcançados                                                                                    | Pontos a serem aperfeiçoados                                                                                                                                                                         |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Redução do endividamento</li><li>• Aumento do Primário</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Foco em Penalização – Amort. Extraord.</li><li>• Penalização não ocorria efetivamente</li><li>• Conceitos diferentes da LRF – Comparações difíceis</li></ul> |



TESOURO NACIONAL

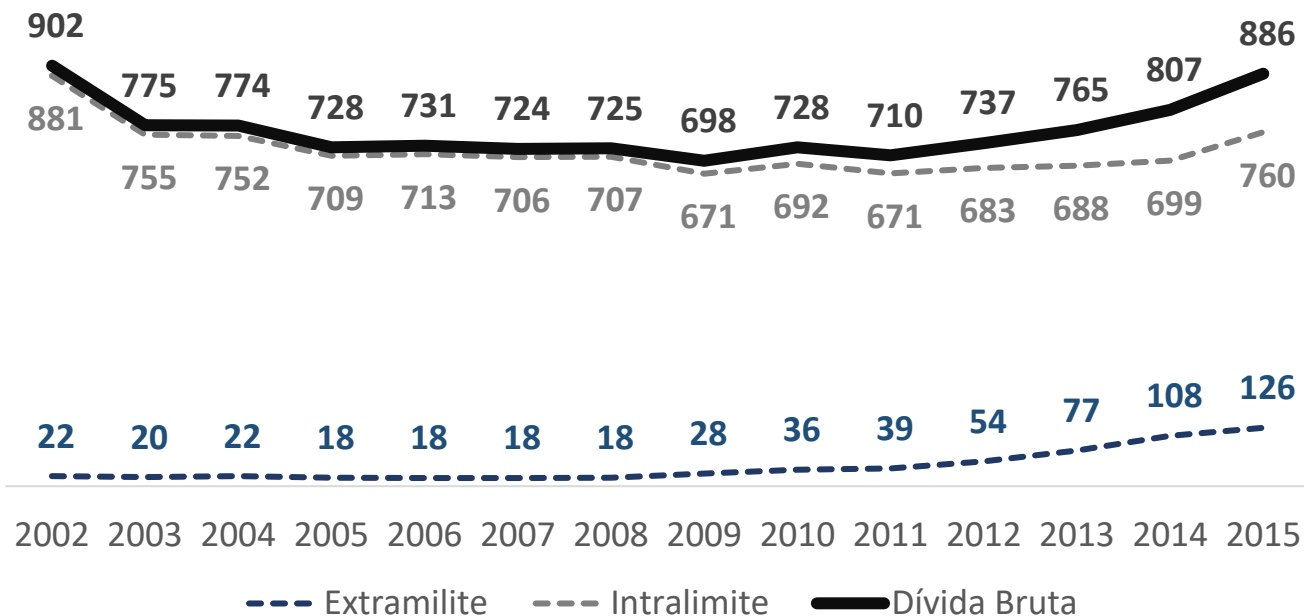
2022

# Desequilíbrio fiscal dos Estados em meados da década de 2010

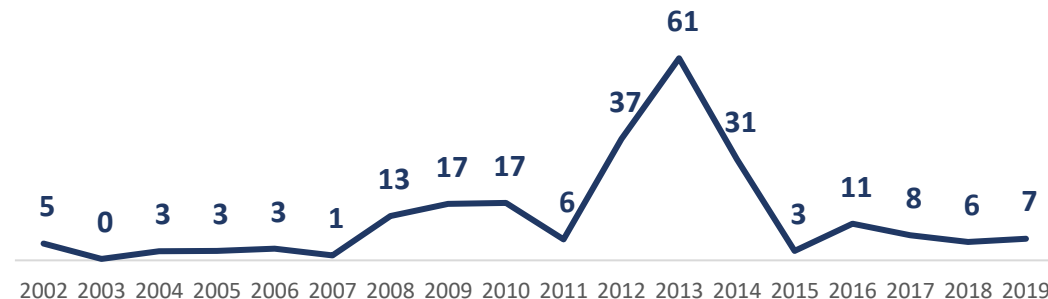
## Endividamento - 2002 a 2015

As novas regras fiscais resultaram na redução do endividamento dos entes. A contratação de operações de crédito foi muito limitada, pois eram permitidas apenas aquelas que estavam inseridas dentro do PAF

**Dívida Bruta dos Entes Subnacionais**  
(R\$ bilhões de 2015)



**Operações de Crédito Aprovadas pela STN**  
(R\$ Bilhões)



As operações de crédito voltaram a subir a partir de 2008, o que resultou no aumento posterior de endividamento

# Linha do Tempo - 2009 a 2016

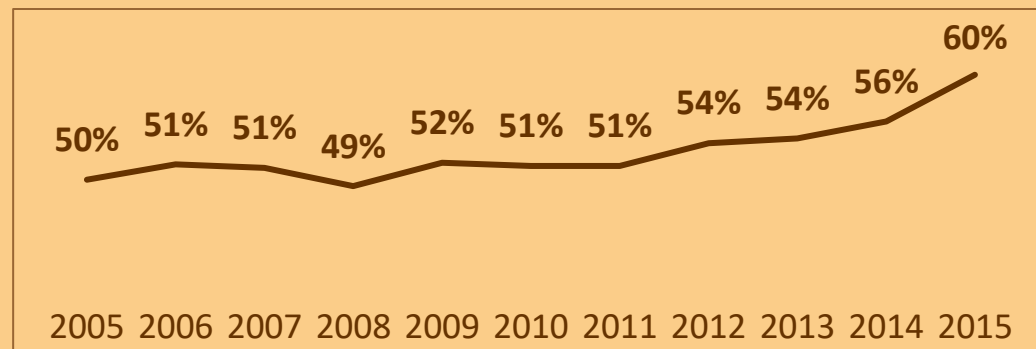
Período marcado pelo aumento do endividamento com instituições financeiras privadas, aumento de gastos correntes e estabilização das receitas

## Déficit Previdenciário/Receita Corrente Líquida dos Estados



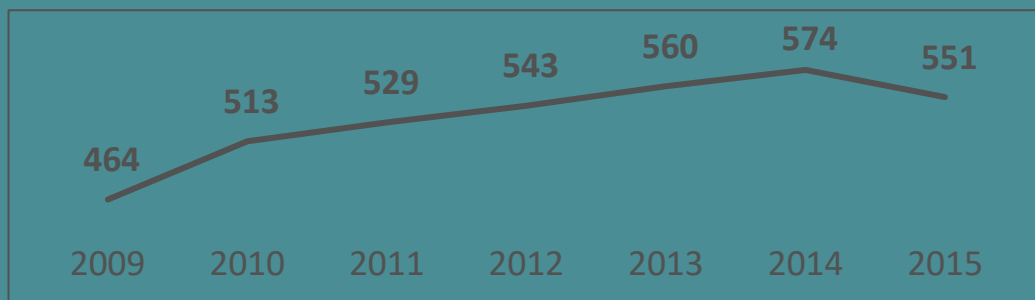
Regras previdenciárias que beneficiam os servidores públicos e pirâmide etária em trajetória de envelhecimento

## Gasto com Pessoal/Receita Corrente Líquida dos Estados



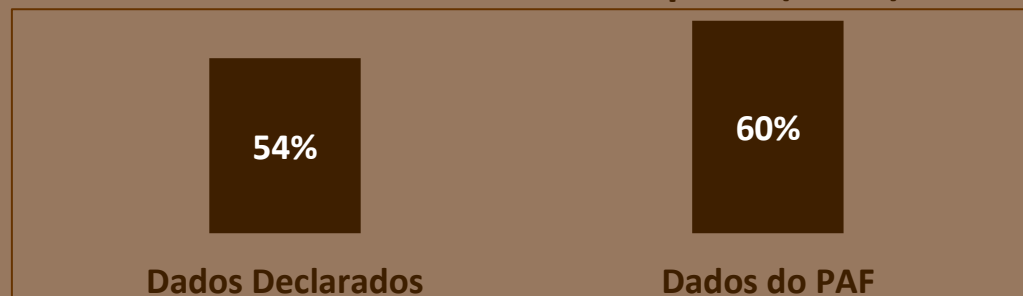
Aumento salarial proporcionou uma elevação na proporção do gasto com pessoal em relação às receitas

## Receitas com ICMS e Transferências aos Estados (R\$ bilhões de 2015)



Situação econômica brasileira se agravou e as principais receitas dos estados caíram em valores reais

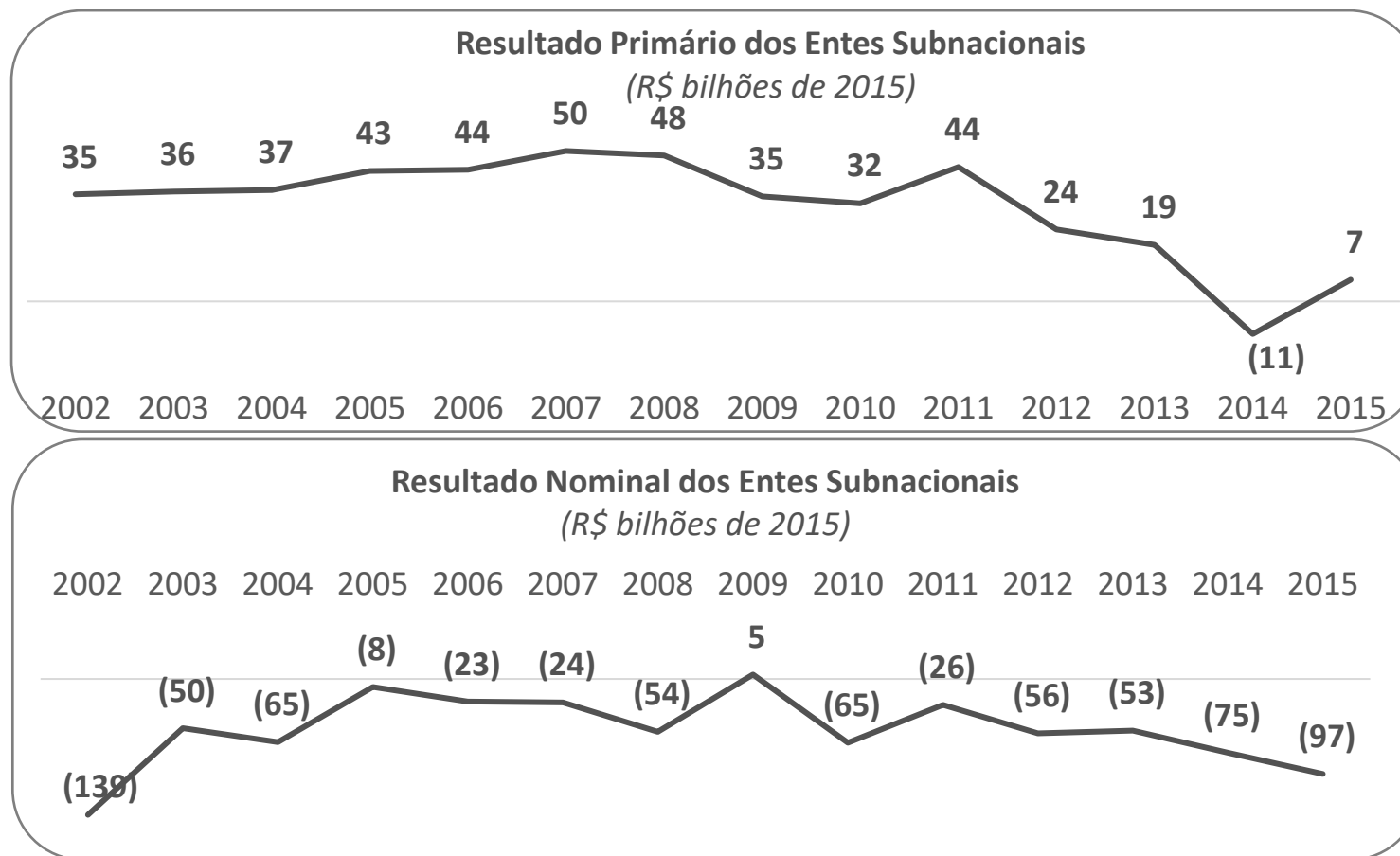
## Média do Gasto com Pessoal dos Estados em % da Receita Corrente Líquida (2015)



Houve uma flexibilização da LRF com gastos com pessoal por causa das divergências de interpretações dos Tribunais de Contas Estaduais, permitindo, para alguns estados, um endividamento superior ao permitido pela Lei (60%)

# Resultado dos Entes

Após a implantação de novas regras fiscais no final da década de 90 e no começo dos anos 2000, verificaram-se resultados primários positivos para os entes subnacionais



Ao final do período analisado, verifica-se o retorno do desequilíbrio entre receitas e despesas



TESOURO NACIONAL

2022

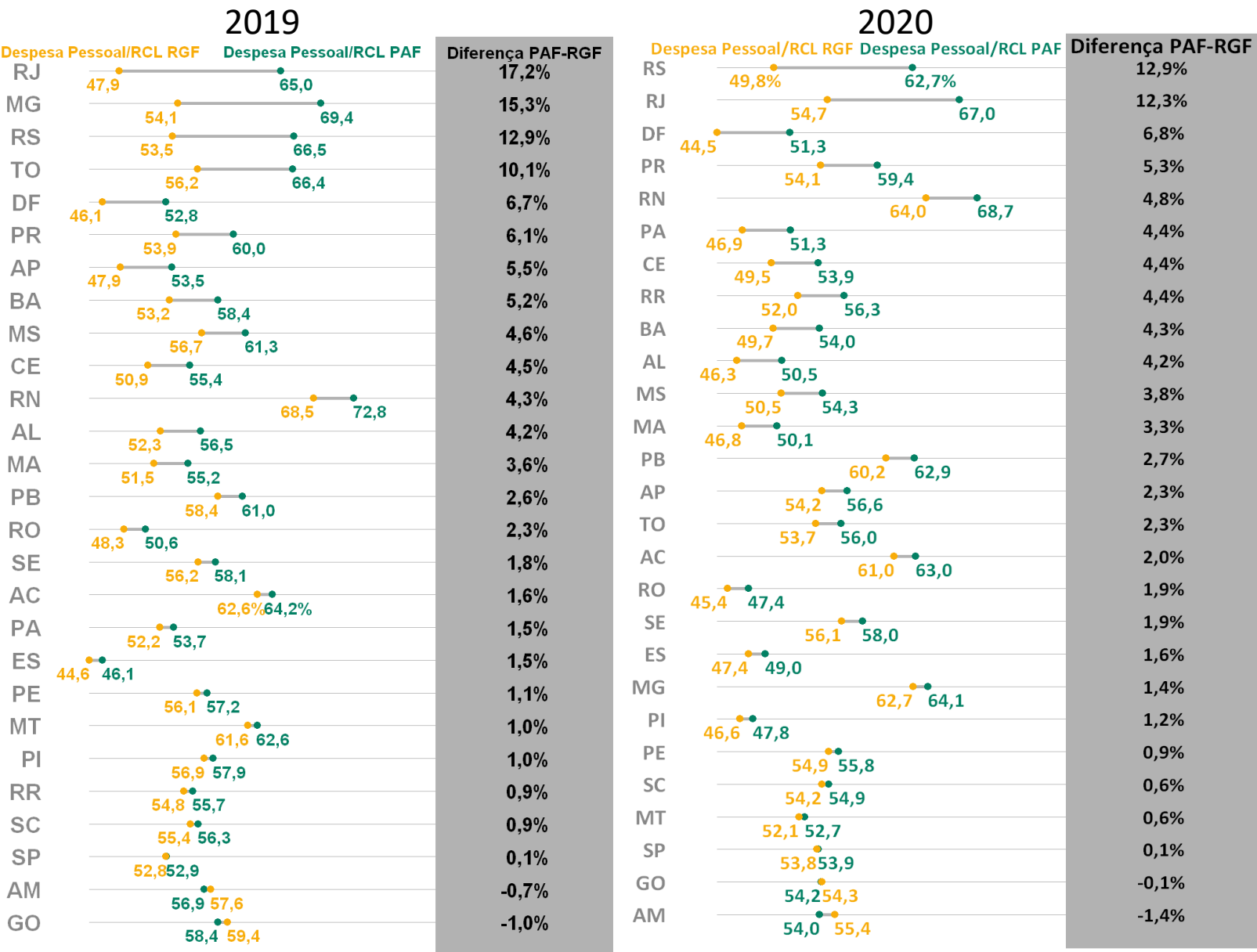
# Aprimoramentos do PAF 2

## Legislação do PAF 2

- Criado pela Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016
- Três principais mudanças:
  - Criação do conceito de **Espaço Fiscal** atrelados ao desempenho fiscal: com objetivo de impedir endividamento de entes em desequilíbrio e beneficiar entes em equilíbrio com a possibilidade de obter crédito
  - Uso do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) e Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP) como **normas contábeis, adequando o PAF à LRF**
  - **Modificação das metas**, incluindo metas com indicadores das metas fiscais da LRF: de Despesa com Pessoal, Dívida Consolidada e Receita Corrente Líquida, e a criação de uma meta inédita de liquidez
- As mudanças foram regulamentadas pela Portaria STN nº 690/2017 e facilitou o **entendimento da real situação fiscal dos entes** por toda a sociedade.

# Convergência com LRF permite ver quem cumpre critério de despesa com pessoal

## Comparativo despesa com pessoal – todos os poderes - RGF X PAF



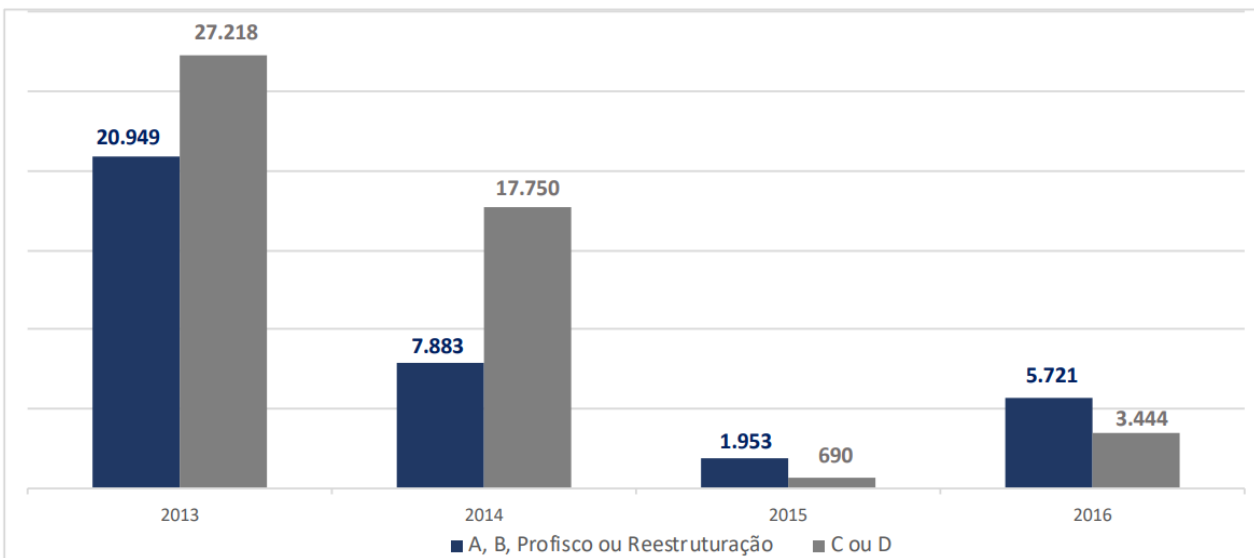
- De acordo com a LRF, os Estados não devem exceder o limite de 60% da relação Despesa com Pessoal/Receita Corrente Líquida.
- Em diversos casos, há diferença nas metodologias aplicadas pelos respectivos Tribunais de Contas para os cálculos da despesa com pessoal em relação àquela aplicada no PAF.

# O Espaço Fiscal do ente é determinado por sua performance refletida na CAPAG e cumprimento das metas

## PAF 1

- Não existia o conceito do Espaço Fiscal
- Havia total discricionariedade na inclusão de operações de crédito no PAF, sendo que, na prática, um volume de operações maior foi dado para entes em situação de desequilíbrio fiscal

Operações de Crédito Autorizadas por Capag (R\$ milhões)



## PAF 2

### Nível de Endividamento (% DC/RCL)

| Capag | Menor ou igual a 60 | Maior que 60 e menor ou igual a 150 | Maior que 150 |
|-------|---------------------|-------------------------------------|---------------|
| A     | 12% da RCL          | -                                   | -             |
| B     | 8% da RCL           | 6% da RCL                           | 4% da RCL     |
| C     | 0                   | 0                                   | 0             |
| D     | 0                   | 0                                   | 0             |

### Bônus no Espaço Fiscal de 3% da RCL

- Ente com Capag A ou B
- Que cumprir todas as metas e compromissos do PAF

**Criação de benefício para entes com boa performance no PAF2 (obter Espaço Fiscal) em vez de apenas penalizar, o que é compatível com a experiência e literatura brasileira e internacional**



Em um federalismo, é muito difícil aplicar punições por questões políticas nos grandes Estados.

No PAF2, foca-se no benefício ao invés de penalizar, buscando maior incentivo no cumprimento de metas, com a criação do espaço fiscal (mas ainda mantendo a possibilidade de amortização extraordinária da dívida).



Analogia: Em diversos países e instituições supranacionais, como na União Europeia, é comum não haver penalizações mesmo quando entes/países descumprem as regras fiscais (ex: Stability and Growth Pact da UE)



A penalização prevista no PAF 1 no caso brasileiro foi muito pequena em relação ao número de descumprimentos e, portanto, insuficiente como incentivo ao equilíbrio fiscal

## Novas metas do PAF 2: aderentes à LRF e com análise de liquidez



★ Principais mudanças

## I Dívida Consolidada/Receita Corrente Líquida

O indicador era dívida financeira/receita líquida, tornou-se **dívida consolidada/receita corrente líquida** (utilizado na LRF) - além de haver maior abrangência, é possível comparar o indicador do PAF com os limites legais de endividamento previstos na LRF.

## III Despesa com Pessoal/ Receita Corrente Líquida

Originalmente era "despesas com funcionalismo público", com o PAF passa-se a observar as definições de despesa com pessoal conforme a LRF, o que possibilita ao Tesouro zelar pelo cumprimento dos limites de gasto com pessoal nela previstos.

## VI Disponibilidade de Caixa Bruta

Anteriormente "despesas de investimento em relação a RLR", acrescentou-se indicador referente à análise de liquidez, útil quando há crise de caixa para cumprir pagamentos de despesas obrigatórias. Meta de caixa visa antecipar novas crises fiscais, visto que estados em situação grave apresentavam problemas de caixa há algum tempo.

- ➡ No PAF 2, os estados deverão cumprir compromissos fiscais atrelados às metas. Essa exigência possibilita a customização do Programa, tendo em vista as peculiaridades de cada ente.
- ➡ A convergência com a LRF melhora a transparência do Programa como um todo, visto que permite a comparação do desempenho dos Estados no PAF 2 com a avaliação feita pelos seus respectivos Tribunais de Contas Estaduais, além de torná-lo um instrumento para o cumprimento da LRF.
- ➡ A adesão ao PAF 2, incentivada pelo Tesouro Nacional, foi massiva, e contou com 20 estados, dentre os 23 signatários do programa em seu primeiro ano no novo formato.



TESOURO NACIONAL

2022

# Do PAF 2 ao PAF 3

# Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal (PAF 3)

Lei Complementar nº 178/2021 e Decreto nº 10.819/21

## Maior enfoque nos benefícios



- Sem penalização por amortização extraordinária
- Bônus no espaço fiscal condicionado a cumprimento de metas
- Em caso de inadimplência com o programa, ente não pode contratar operações de crédito com garantia da União

## Simplificação



↓ número de metas

## Maior alinhamento



- Alinhamento com as metas da CAPAG – mesmo arcabouço / linguagem utilizada em toda a Federação (ver próximo slide)
- Ainda maior alinhamento com a LRF, com o MDF e o MCASP (alterações feitas LC nº 178/2021, e pela EC nº 109/2021)

## Metas do PAF 3

1

### Poupança Corrente da CAPAG

Meta para fins de **adimplência**: < 95%

Meta para fins de **bonificação** de Espaço Fiscal: eliminar **20%** do excedente em relação ao indicador de **85%** ou <**85%**

2

### Liquidez da CAPAG

Meta para fins de **adimplência**: < 100%

Meta para fins de **bonificação** de Espaço Fiscal: eliminar **20%** do excedente em relação ao indicador de **50%** ou <**50%**

3

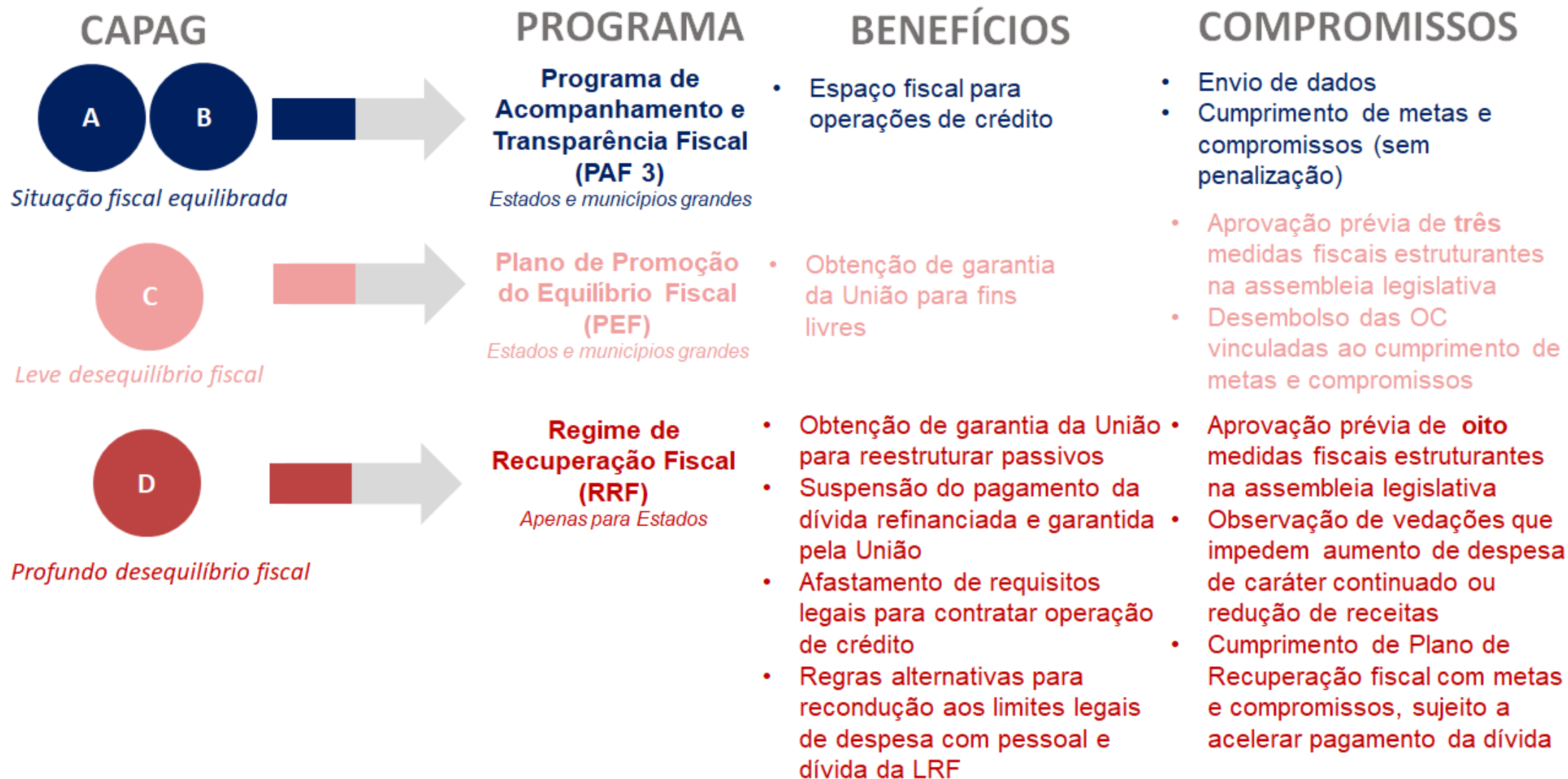
### Despesa com Pessoal (% RCL)

Meta para fins de **adimplência**: < 57%

Meta para fins de **bonificação** de Espaço Fiscal: eliminar **10%** do excedente em relação ao indicador de **54%** ou <**54%**

**Bônus Espaço Fiscal: 1% da RCL para cada meta cumprida**

O PAF 3 coloca o PAF como ferramenta adequado para entes em situação de equilíbrio, em caso de desequilíbrio, novas ferramentas foram criadas





TESOURO NACIONAL

# Obrigada

[paf@tesouro.gov.br](mailto:paf@tesouro.gov.br)