



Núcleo de Assuntos Econômico-Fiscais

Flávio Leitão Tavares

José Fernando Cosentino Tavares

Márcia Rodrigues Moura

Nota Técnica 6/10
(28 de Maio)

**ASPECTOS ECONÔMICO-FISCAIS NO PROJETO DE LDO
PARA 2011**

(PROJETO DE LEI Nº 4, DE 2010)

SUMÁRIO

I – PRINCIPAIS CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	2
II – RESULTADOS, METAS E PERSPECTIVAS PARA AS POLÍTICAS ECONÔMICA E FISCAL	9
III – POLÍTICA MONETÁRIA, CREDITÍCIA E CAMBIAL	19
IV – PARÂMETROS.....	21
V – RECEITAS E RENÚNCIA DE RECEITAS.....	23
VI – RISCOS FISCAIS	24
VII – MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS	25
VIII – RESTOS A PAGAR E CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS.....	29
VIII – ANEXO DE PARÂMETROS	32

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e a Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados. Os autores agradecem a contribuição dos estagiários de economia, Isabela Ferreira Duarte e Diego Cezar Gomes Magalhães. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

Endereços na Internet::

<http://www2.camara.gov.br/conheca/estruturaadm/conof>

<http://intranet2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil>

E-mail: conof@camara.gov.br



I – PRINCIPAIS CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

1. No campo fiscal, apesar de a Lei de Responsabilidade Fiscal ter procurado ampliar o papel das leis de diretrizes orçamentárias, na prática lhes sobra apenas fixar o superávit do exercício seguinte. As metas primárias do setor público e da União foram sempre estabelecidas na LDO em percentagem do PIB, compatíveis com a dinâmica que se quisesse imprimir à dívida pública, geralmente de reduzir ou estabilizar a dívida pública em proporção do PIB.

Regras fiscais vão da “regra de ouro” àquelas consignadas no Tratado de Maastricht – hoje reconhecidamente fracas –, de que a dívida pública bruta não pode superar 60% do PIB, e o déficit nominal, 3% do PIB. Os instrumentos para aplicação da regra fiscal no Brasil, incluídos sanções, controle externo e a decisão, não escrita, de monitorar a trajetória da dívida, seriam mais eficazes. Regras bem avaliadas internacionalmente combinam a meta fiscal com transparência, prestação de contas, auditoria e penalidades, e são voltadas para o crescimento: incluem teto para despesas e a prioridade dos investimentos.

Circulou em 2005 proposta de incluir na Constituição brasileira a exigência de que o déficit nominal fosse eliminado em determinado prazo. Seriam alteradas vinculações de receitas e outros dispositivos que enrijecem as despesas, facilitando o atingimento desse resultado, mesmo na circunstância de juros imprevistamente altos.

2. Desde 2007 é facultado ao Executivo diminuir a meta em função da execução financeira de despesas com projetos do Programa de Aceleração do Crescimento, e desde 2010, do excesso de superávit que tiver sido apurado no exercício anterior. Requisitos para a adoção de políticas fiscais anticíclicas, das quais essa flexibilização é exemplo, nunca foram estabelecidos em lei.
3. O projeto de LDO para 2011 distorce mais, em relação a 2010, essa regra fiscal, com a novidade de que as metas estão sendo estabelecidas em reais em abril do ano anterior – segundo o projeto, R\$ 125,5 bilhões e R\$ 84,4 bilhões, respectivamente, para o setor público e a União. Nenhum outro dos montantes (receitas, despesas obrigatórias...) que afetam o resultado primário está sendo tão precoce e precisamente calculado.
4. O argumento a favor da inovação – previsibilidade¹ – é frágil porque (a) os produtos internos brutos em 2010 e 2011 estão subestimados no projeto, e a

¹ “A fixação das metas em valores nominais propicia uma melhor previsibilidade da meta de superávit primário a ser alcançada no exercício, uma vez que não ficará dependente da oscilação da previsão do PIB. Na forma atualmente adotada, não há certeza do cumprimento da referida meta no encerramento do exercício, considerando que o valor do PIB só é conhecido



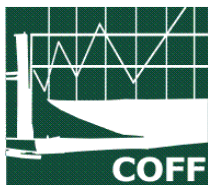
Uma alternativa de mecanismo anticíclico, que dificilmente se poderia instrumentalizar por meio de LDO anuais, seria a fixação de uma meta primária para os orçamentos fiscal e da seguridade social acumulada para o próximo triênio (2,15% do PIB x 3, por exemplo), e cumpriria metas anuais segundo o ciclo econômico e a evolução da dívida.

discrepância pode aumentar mais, e não seria possível na LDO (anual) assegurar que a insuficiência de poupança primária seja compensada em exercício futuro; (b) com crescimento de 5,5% estimado para o próximo ano, não se justificaria endossar uma política fiscal expansionista; (c) o Executivo não terá, de qualquer maneira, grau equivalente de certeza relativamente aos resultados de estados e municípios; e (d)

o excesso de superávit do exercício anterior, bem como a maneira como é calculado, fornece margem para fins de abatimento da meta, afastando o risco de descumprimento que se pretende evitar.

5. Há mais de uma forma de assegurar o que pretende o projeto, sem que as metas precisem ser fixadas nominalmente. Uma alternativa, que propomos a seguir (a) atribui ao Executivo a atualização responsável das metas de resultados; (b) dá certeza do cumprimento da meta da União, estabelecendo resultado fiscal em reais a ser perseguido pelo Executivo; (c) simplifica as previsões, ao diminuir a margem para descumprimento da meta; sinaliza para os mercados o rumo da política fiscal; e evita a deterioração das expectativas; (d) aprimora a regra fiscal anticíclica, pressupondo critérios para seu uso e; (e) aproxima o valor previsto da execução provável do investimento; (f) atenua falhas que se agravam a cada ano – como restos a pagar volumosos e crescentes inscritos ao fim de cada exercício, *pari passu* com o aumento das despesas do PAC; (g) elimina a possibilidade de carregar para o ano seguinte o excesso de meta realizada, que, de tão singular frente às demais brechas já existentes, não foi usada nas duas primeiras avaliações bimestrais de 2010; e (h) estimula a melhor coordenação entre as políticas monetária e fiscal. Os arts. 2º e 3º teriam as seguintes redações:

Destinação de recursos para o FSB – em lugar do aumento da meta primária –, na fase de crescimento econômico exuberante e bonança fiscal, e o recurso à faculdade de reduzir a meta primária até o montante das despesas do PAC executadas, na crise, são os mecanismos anticíclicos agora em uso na esfera federal (2008 e 2009, respectivamente). Uma maneira de demonstrar corte de despesas em 2010 sem alterar o formato dos demonstrativos tradicionais é prever novo aporte ao FSB em 2010.



“Art. 2º- A elaboração e a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2011, bem como a execução da respectiva Lei, deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de superávit primário, para o setor público consolidado, equivalente a 3,30% (três inteiros e trinta centésimos por cento) do Produto Interno Bruto – PIB, sendo 2,15% (dois inteiros e quinze centésimos por cento) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e 0,20% (vinte centésimos por cento) para o Programa de Dispêndios Globais, conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais Anuais constante do Anexo III desta Lei.

§ 1º As empresas do Grupo PETROBRAS não serão consideradas na meta de superávit primário, de que trata o caput deste artigo, relativa ao Programa de Dispêndios Globais.

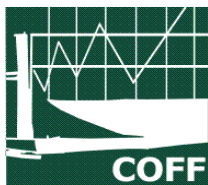
§ 2º Poderá haver, durante a execução orçamentária de 2011, compensação entre as metas estabelecidas para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e para o Programa de Dispêndios Globais de que trata o art. 11, inciso VI, desta Lei.

§ 3º As metas de superávits primários a serem cumpridas no exercício serão aquelas expressas em reais em decreto do Poder Executivo editado com base no relatório previsto no art. 70, § 4º, relativo ao quinto bimestre de 2011, equivalentes aos percentuais do PIB de que trata o “caput”.

Art. 3º O superávit a que se refere o art. 2º desta Lei poderá ser aumentado ou reduzido, mediante justificativa que constará dos decretos a que se refere o art. 70, § 8º, até o equivalente a 0,50% (cinquenta centésimos por cento) do PIB, para, no caso de redução, o atendimento da execução financeira de despesas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, cujas programações serão identificadas no Projeto e na Lei Orçamentária de 2011, bem como nos restos a pagar de exercícios anteriores, com o identificador de Resultado Primário previsto no art. 7º, § 4º, inciso IV, desta Lei.”

A LRF falhou ao não prever que reestimativas de despesas obrigatória pudessem, durante a execução do orçamento, também dar ensejo ao contingenciamento das despesas aprovadas na Lei. Essa possibilidade continua sendo consagrada nas LDO. O Congresso, tratando-se de despesas orçamentárias, tem ficado satisfeito em conhecer as providências que serão adotadas quanto à alteração das respectivas dotações. As despesas extra-orçamentárias que frequentemente são consignadas na apuração das necessidades de financiamento do governo central são, além dos créditos extraordinários, a fabricação de cédulas e moedas, transferências aos fundos ADA e ADENE, alguns subsídios e subvenções e, mais recentemente, empréstimos líquidos.

6. O projeto de LDO poderia ser aprimorado mediante a inclusão de dispositivos que ainda não tiveram o devido aproveitamento e são urgentes.
7. Para que mudanças nas previsões de despesas obrigatórias não sejam mero artifício para impor limitações superestimadas ao empenho e à movimentação financeira, e para que se estabeleça transparentemente, como é feito na peça



orçamentária, quais despesas adicionais se pretende realizar, é plausível exigir a memória de cálculo do acréscimo e a programação dos créditos extraordinários por executar no exercício. Além disso, algumas dessas despesas obrigatórias continuam há mais de 10 anos afetando o resultado sem transitar pela lei orçamentária, e nem ao menos são estimadas e incluídas no demonstrativo para esse fim previsto no projeto de lei. Devem passar a constar do projeto de lei orçamentária, ou não serão aceitas no cômputo do contingenciamento. Os dispositivos sugeridos são os que se seguem. Onde se lê no projeto:

“Art. 70. ...

§ 4º O Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional e aos órgãos referidos no art.20 da Lei Complementar nº 101, de 2000, no mesmo prazo previsto no caput deste artigo, relatório que será apreciado pela Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição, contendo

I -...;

...;

III - a justificação das alterações de despesas obrigatórias, explicitando as providências que serão adotadas quanto à alteração da respectiva dotação orçamentária;

...”

Leia-se:

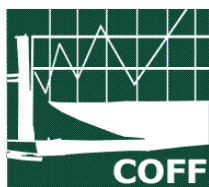
(Idem...)

III - a justificação, com memória de cálculo, das alterações de despesas obrigatórias, separando orçamentárias de extra-orçamentárias, e incluindo, se houver, a programação que será executada mediante abertura, reabertura ou pagamento de restos a pagar de créditos extraordinários, explicitando ainda as providências que serão adotadas quanto à alteração das respectivas dotações;

...”

8. Acrescente-se parágrafo ao art. 70:

“§ 1º Despesas obrigatórias e as respectivas alterações só poderão ser computadas no cálculo da limitação de empenho e movimentação financeira se tiverem integrado o projeto de lei orçamentária ou integrarem a Lei e os créditos adicionais, e no caso de despesas extra-orçamentárias, se as estimativas correspondentes tiverem constado do Quadro XI (“Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal do Governo Central”) referido no Anexo I desta Lei (“Relação dos Quadros Orçamentários Consolidados”).”



9. O crescimento do estoque de restos a pagar nos últimos anos, particularmente de investimentos, poderia refletir orçamentos mal formulados, obras que não puderam ser concluídas a tempo, ou o Executivo buscando se garantir contra a não aprovação do próximo orçamento a tempo. O mais provável, no entanto, não havendo limitação, é que o Executivo aproveite para ter um leque mais amplo de projetos dentre os quais escolher, somando os do orçamento corrente e os da programação paralela inscrita em restos a pagar.
10. Restos a pagar concorrem com o orçamento corrente pelos mesmos recursos e se sobrepõem às prioridades estabelecidas pelo Congresso. É unanimidade entre analistas que essa distorção deva ser eliminada, e já houve no passado norma constante da LDO² nessa direção, que pode ser ressuscitada acrescentando parágrafo ao art. 104:

“§ 4º Os Restos a Pagar não processados, relativos a despesas primárias discricionárias, inscritos no exercício de 2011, não excederão a 50% (cinquenta por cento) do valor inscrito no exercício de 2010.”

11. Os problemas que persistem relativos à margem de expansão das despesas de duração continuada (interpretação dos dispositivos da LRF, utilidade do demonstrativo e destino do saldo) poderiam ser sanados na própria LDO, se ela trouxesse a exigência de sua atualização na proposta orçamentária e ditasse algum conteúdo mínimo desse demonstrativo. Até 31 de agosto haverá provavelmente mudanças nas hipóteses sobre o comportamento das principais variáveis econômico-fiscais, na legislação de receitas que não tenham sido adequadamente incorporadas aos cálculos, e nas despesas permanentes (ver na próxima seção). Por essas razões, recomenda-se incluir no Anexo II, o seguinte inciso:

“XXXIV – demonstrativo atualizado da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, discriminando, inclusive com metodologia de cálculo, cada imposto e contribuição em que haja estimativa de aumento permanente e todo aumento de despesa considerado na proposta, destacando aquele de natureza continuada”.

² Art. 39, §3º, da Lei 10.524/02, de 25 de julho (LDO para 2003).



12. A Comissão Parlamentar de Inquérito “destinada a investigar a dívida pública da União, Estados e Municípios, o pagamento de juros da mesma, os beneficiários destes pagamentos e o seu impacto nas políticas sociais e no desenvolvimento sustentável do País” dedicou grande parte dos seus trabalhos a examinar os aspectos que cercam atualmente o endividamento público e a administração da dívida.³ Os debates levaram seus participantes e convidados a abordar questões como a taxa básica de juros, o endividamento do Banco Central e o tratamento orçamentário de despesas com o serviço da dívida. A CPI concluiu pela apresentação de projetos de lei, alguns dos quais alterando a LRF. Seguem-se algumas dessas proposições, convertidas em sugestões de emendas ao projeto de LDO.
13. Para assegurar a identificação de juros reais e da parcela dos juros nominais que é consignada como amortização, uma das recomendações da CPI foi de que fossem, em prol da transparência, separados no orçamento e na execução orçamentária.
14. A proposição consistiria em parágrafo único acrescentado ao art. 72 do projeto de LDO, com a seguinte redação:
- “Parágrafo único. O projeto de lei, a lei e os relatórios de execução orçamentária, assim como o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, demonstrarão separadamente as parcelas dos juros nominais apropriadas a título de juros reais e de atualização monetária do principal da dívida mobiliária.”*
15. A CPI foi favorável a que se exija prévia autorização orçamentária para todo e qualquer uso dos recursos derivados da emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional. A tendência tem sido no sentido contrário, como no caso dos volumosos empréstimos recentes do Tesouro ao BNDES. O Congresso, sabendo-se que existe um limite, legal ou teórico, para a dívida pública bruta, deve poder fazer suas escolhas no momento em que se efetua a emissão, e não, diante do fato consumado, simplesmente referendar nas propostas orçamentárias futuras as despesas obrigatórias relativas a juros e amortização. A proposição tomaria forma de artigo a ser incluído no Capítulo IV da LDO, nos seguintes termos:

Os empréstimos do Tesouro a bancos oficiais não transitam pelo orçamento.

³ Ver em http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=474390 o relatório final da CPI da dívida pública.



“Art. 71-A Toda emissão de títulos da dívida de responsabilidade do Tesouro Nacional, quaisquer que sejam a finalidade e a forma da emissão, e a despesa a que fará face, entendida também como despesa a transferência e a entrega dos títulos a autarquia, fundação, empresa pública ou sociedade de economia mista integrantes da administração pública federal, serão consignadas na lei orçamentária e nos créditos adicionais.”

16. Tendo em vista que apenas o Tesouro Nacional pode, desde maio de 2000, emitir dívida pública, e a importância que assumiram as operações compromissadas do Banco Central no total do endividamento interno, a CPI propôs que, quando da avaliação semestral do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial prevista na LRF, a autarquia também apresente a justificativa da evolução dessas operações no período. Trata-se de acrescentar parágrafo único ao art. 115 do projeto de LDO, com a seguinte redação:

“Parágrafo único. A avaliação de que trata o “caput” incluirá a análise e a justificativa da evolução das operações compromissadas do Banco Central do Brasil no período.”

17. Por último, a Comissão concluiu que a execução dos contratos de renegociação da dívida dos Estados firmados a partir de 1997 é de difícil acompanhamento pelo Congresso, posto que os dados agregados disponíveis nos sítios do Banco Central e do Tesouro Nacional não identificam seus valores específicos, nem os somam. Tais contratos são a parcela mais relevante do endividamento dessa esfera de governo, com largo horizonte de pagamentos pela frente.
18. A proposição visa a dar elementos à Comissão de Orçamento para esse acompanhamento e consiste em incluir no Capítulo IX do projeto artigo com a seguinte redação:

Art. 128-A O Ministro de Estado da Fazenda encaminhará à Comissão de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição Federal, mensalmente, demonstrativo, dos últimos doze meses, do saldo devedor, atualização monetária, acertos e incorporações, amortizações pagas e juros pagos, das dívidas refinanciadas com base na Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e na Medida Provisória 2.192, de 24 de agosto de 2001.”



II – RESULTADOS, METAS E PERSPECTIVAS PARA AS POLÍTICAS ECONÔMICA E FISCAL

19. Falta a lei complementar que regulamente o art. 165, §9º, da Constituição, estabelecendo o conteúdo mínimo da lei de diretrizes orçamentárias. Os projetos de LDO sucedem-se burocraticamente, e frequentemente omitem questões relevantes, aparentando descompromisso do Executivo com a transparência de suas projeções⁴.

20. O investimento vem crescendo desde 2003.

O salário mínimo acumula ganhos reais, incorporando no índice de reajuste pelo menos o crescimento real da economia de 2 anos atrás. Limitação ou corte de despesas correntes e da carga tributária ensaiados em 2006 e no lançamento do PAC, em 2007, deixaram de ser preocupação das autoridades. A diminuição do esforço fiscal tem permitido desde 2005 o aumento absoluto das despesas de custeio mais rapidamente que as de investimento.

O orçamento pressiona a demanda tanto via dispêndio direto, quanto por meio de mudanças na renda disponível – tributos ou transferências para os indivíduos, incluindo benefícios previdenciários e assistenciais. A coordenação entre as políticas monetária e fiscal é recomendada porque, se o governo gasta mais, o banco central terá que promover maior aperto monetário, desacelerando a demanda privada por algum tempo, para abrir espaço para as despesas adicionais do governo. E vice-versa.

⁴ Esses comentários valem igualmente para as prestações de contas no decorrer da execução dos orçamentos, em avaliações orçamentárias bimestrais e em relatórios de cumprimento de metas. Em 10 anos de vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, avançou-se pouco para melhorar a informação sobre as finanças públicas prestada pelo Executivo à sociedade e ao Congresso. A exceção, sempre reconhecida, é o plano anual de financiamento (PAF) da dívida mobiliária federal, divulgado desde 2001, cujos relatórios mensais de execução estão na internet, e desde 2005 são parte do relatório de cumprimento da meta quadrimestral do resultado primário.



21. O projeto de LDO para 2011, nos anexos, deveria debater a desarticulação entre políticas fiscal e monetária, explícita desde 2005⁵. A política de crédito oficial vem sendo crescentemente expansionista. O projeto de LDO não se refere à alteração dessa tendência, que corresponderia ao reconhecimento recente de Fazenda e Planejamento, de que o orçamento deva, por meio da contenção das despesas federais, coadjuvar o papel do Banco Central⁶. Nesse sentido, permitir que a meta seja temporariamente elevada melhoraria o trabalho coordenado das autoridades econômicas.

Uma possibilidade de demonstrar esforço fiscal acima do exigido e preservar o uso dos recursos em exercícios futuros, melhor que a norma estabelecida no art. 3º, § 1º, II, do projeto é fazer novo aporte ao Fundo Fiscal de Investimentos e Estabilização por intermédio do Fundo Soberano do Brasil.

Os resultados fiscais do setor público, liderado pela União, foram muito bons de 2003 a 2008, levando a dívida líquida de 55% do PIB a 38,4% do PIB. Em 2009, a DLSP voltou a quase 43% do PIB. Essa piora refletiu, por conta da crise, aumento de despesas, redução da atividade econômica e, preponderantemente, a apreciação do real. A queda importante na receita deu-se nas esferas subnacionais.

22. O projeto de LDO para 2011 silencia sobre a propósito do Executivo de estabelecer limite anual para o crescimento das despesas de pessoal em 2,5%.⁷ A iniciativa nem é citada, que dirá avaliada quanto a seu impacto financeiro no triênio. O PLDO passa ao largo das pretensões de reajuste salarial dos servidores do Judiciário, cujo reflexo, somando despesas primárias adicionais de entre R\$ 5,5 bilhões e R\$ 6,1 bilhões, dar-se-á em 2011. Existem outras reivindicações salariais sendo negociadas. Do lado das novas despesas permanentes, estava pendente o percentual do reajuste real do Regime Geral da Previdência Social para os que ganham mais de 1 salário mínimo. Os anexos também não esclarecem de que forma a sequência do PAC se compatibiliza com a programação do último ano do PPA 2008-2011.

⁵ 2005 foi o ano a partir do qual a excelente evolução do cenário econômico global permitiu o atingimento de metas emblemáticas (reembolso do empréstimo do FMI; eliminação da dívida pública externa; emissões soberanas no mercado financeiro internacional, inclusive em reais; superávit nominal acumulado no ano em 4 meses seguidos; formação de um fundo soberano com saldo fiscal primário; obtenção de grau de investimento; acúmulo substancial de reservas; crescimento acelerado...).

⁶ O aumento dos juros, além de ter custo fiscal elevado, atrai dólares (outro custo fiscal), aprecia o real e desestimula o investimento produtivo.

⁷ O PLP 449/09 faz alterações na LRF com o objetivo de limitar despesas da União com pessoal entre 2010 e 2019. O projeto estabelece que os gastos não podem exceder, em valores absolutos, "o valor liquidado no ano anterior, corrigido pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ou o que venha a substituí-lo, verificado no período de 12 meses encerrado no mês de março do ano imediatamente anterior, acrescido de 2,5% ou da taxa de crescimento do PIB, o que for menor". Pelas regras atuais da LRF, o limite para despesas com pessoal é de 50% da receita corrente líquida da União.

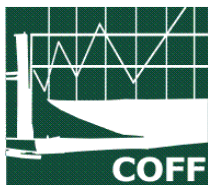


23. A MP 472/10 já tramitava quando o projeto foi encaminhado ao Congresso, mas nada é explicitado sobre perda estimada originalmente em R\$ 3 bilhões, e ainda há desonerações sendo negociadas no âmbito de sua conversão em lei.⁸
24. A LDO tem vigência de um ano⁹, e talvez por isso não pareça valer a pena, por exemplo, o esforço de desdobrar as receitas ou despesas no triênio, nem supor que variem em relação ao PIB, nem estimar o redutor da meta de superávit primário por conta da execução do PAC, já que todas as previsões serão refeitas na lei orçamentária (relativamente a 2011) e nos próximos projetos de LDO (2012 e 2013) e respectivos orçamentos.
25. A dívida líquida como indicador único de solvência em debates sobre a situação fiscal brasileira vem sendo questionada. A LDO deveria também explicitar a trajetória prevista da dívida bruta, o que daria respaldo e evitaria críticas a eventuais aumentos da meta primária no exercício.
26. Para que a LRF fosse devidamente atendida, o Anexo III.1 (“Metas Fiscais Anuais”) deveria trazer “demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a

A dívida pública bruta aumentou de 58% do PIB em 2007 para quase 63% do PIB em 2009, enquanto a dívida líquida está em queda, exceto pela oscilação de 2009. O crescimento da dívida bruta coincide com mudanças na economia e na política econômica. O volume de operações compromissadas do Banco Central subiu 7,5 pontos do PIB, o que teve como contrapartida o aumento das reservas internacionais líquidas. Por outro lado, 4 pontos do PIB de crescimento foram registrados nos empréstimos do Tesouro ao BNDES, que não estarão imediatamente disponíveis – por exemplo, o empréstimo de R\$ 80 bilhões concedido em abril de 2010 teve prazo superior a 30 anos e contribuirá para a expansão da demanda agregada como se fossem despesas orçamentárias.

⁸ A MP, adotada em 15/12/09, instituiu os regimes especiais de incentivos para o desenvolvimento de infra-estrutura da indústria petrolífera nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e de aquisição de computadores para uso educacional, e criou o programa “Um computador por aluno”. Além disso, prorrogou benefícios fiscais voltados para o programa “Minha casa, minha vida”. A amplitude e a combinação dos benefícios e a estrutura do texto original deram margem à inclusão de inúmeras emendas. Na versão aprovada pela Câmara, a concessão de incentivos fiscais representou renúncia de receitas estimada em R\$ 3 bilhões para 2010, e de R\$ 21,7 bilhões nos próximos cinco anos. No Senado, uma das emendas aprovadas perdoa dívidas rurais de até R\$ 10 mil, originárias do Fundo Constitucional do Nordeste, no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, ou lastreadas por fontes garantidas pela União, representando perda de R\$ 1,5 bilhão. Aprovaram-se também a reabertura dos prazos para inclusão em renegociações de débitos na dívida ativa da União, a concessão de nova subvenção aos produtores nordestinos de cana-de-açúcar para a safra 2009/2010 e o parcelamento, em até 180 vezes, das dívidas administradas pelas autarquias e fundações públicas federais. Duas medidas passíveis de veto presidencial, segundo a Imprensa, são o perdão de multas, juros e encargos legais das dívidas referentes ao uso indevido do crédito-prêmio do IPI e a possibilidade de renegociação dessa dívida, assim como a incorporação pela União de mais de 20 mil servidores de Rondônia.

⁹ O que talvez tenha passado despercebido aos técnicos à época da aprovação da LRF. Foi vetado seu art. 3º (que tratava de prazos), suprimindo-se simultaneamente o Anexo de Política Fiscal do Plano Plurianual, que se pretendia instituir. A justificativa, insuficiente, para o veto foi de que o Anexo de Metas Fiscais da LDO supriria essa lacuna, por conter “de forma mais precisa, metas para cinco variáveis - receitas, despesas, resultados nominal e primário e dívida pública -, para três anos, especificadas em valores correntes e constantes”, conforme as razões do veto. Ao contrário, somente uma estratégia plurianual suscita o debate que o tema exige e poderia ter força de lei, diante das características do processo orçamentário brasileiro.



consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional”.

27. Além da descrição das iniciativas e resultados de 2009, o citado Anexo contém uma tabela com a projeção de apenas três parâmetros macroeconômicos para 2011-13 e outra, também sucinta, com a trajetória da dívida líquida do setor público. Memória e metodologia não constam do documento. Receitas federais, beirando $\frac{1}{4}$ do PIB, e despesas, em grande parte obrigatórias, não estão desdobradas.
28. A Tabela seguinte procura suprir as exigências do art. 4º, § 2º, II, da LRF e justificar as metas fiscais anuais, às quais acrescentamos, para comparar, os valores realizados de 2008 e 2009, as projeções constantes do relatório de avaliação bimestral de receitas e despesas relativas ao primeiro bimestre de 2010 (Decreto 7.144/10, o mais recente quando do encaminhamento do projeto de LDO para 2011), o do segundo bimestre, e os resultados dos governos regionais observados e previstos.

RESULTADOS E PROJEÇÕES FISCAIS DO SETOR PÚBLICO, 2008-2013							
(% do PIB)	Realizado		2010		Projeto de LDO para 2011		
	2008	2009	PLDO/ Decreto 7.144/10	2ª Avaliação Bimestral	2011	2012	2013
Setor Público Consolidado							
Resultado Primário do Setor Público Não Financeiro	3,54	2,05	3,30	3,30	3,30	3,30	3,30
Resultado Nominal do Setor Público Não Financeiro	(1,90)	(3,33)	...	...	(0,56)	(0,31)	(0,10)
Dívida Líquida sem Reconhecimento de Passivos	...	...	...	...	36,4	33,6	30,5
Reconhecimento de Passivos	...	...	...	...	0,31	0,27	0,26
Dívida Líquida com Reconhecimento de Passivos	38,39	42,80	...	...	36,7	33,9	30,8
Governo Federal⁽¹⁾							
Receita Primária	23,88	23,56	24,67	24,15	24,63	24,63	24,63
Administrada pela RFB	15,52	14,51	15,33	15,09	...	...	...
Arrecadação Líquida do INSS	5,44	5,79	5,94	5,88	5,89	5,92	5,92
Demais	2,92	3,26	3,40	3,18	...	...	...
Despesa Primária ⁽²⁾	21,50	22,21	22,52	22,00	22,48	22,48	22,48
Resultado Primário do Governo Central ⁽³⁾	2,37	1,35	2,15	2,15	2,15	2,15	2,15
Resultado Primário Empresas Estatais Federais ⁽³⁾	0,08	(0,06)	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20
Resultado Primário do Governo Federal	2,45	1,29	2,35	2,35	2,35	2,35	2,35
Resultado Nominal do Governo Federal	(0,69)	(3,43)	...	...	(0,27)	0,01	0,21
Dívida Líquida do Governo Federal	23,44	28,88	...	...	24,50	22,40	20,20
Governos Regionais							
Resultado Primário Governos Regionais	1,09	0,76	0,95	0,95	0,95	0,95	0,95
Resultado Nominal Governos Regionais	(1,21)	0,10	...	...	(0,29)	(0,32)	(0,31)
Dívida Líquida Governos Regionais	14,96	13,93	...	...	12,20	11,50	10,60
Memorando							
Programa de Aceleração do Crescimento - PAC ⁽⁴⁾	0,26	0,57	0,97	0,96	0,84	...	...
Déficit da Previdência Social	1,20	1,36	1,37	1,36	1,31	1,29	1,31
Produto Interno Bruto (R\$ bilhões correntes)	3.004,88	3.143,01	3.451,59	3.486,86	3.802,83	4.192,52	4.622,15

Fonte: PL n° 04, de 2010-CN; Ofício n° 265/2010-MP; decreto citados; Secretaria de Orçamento Federal; Banco Central do Brasil; Secretaria do Tesouro Nacional.
Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Para efeito de harmonização dos conceitos estatísticos apresentados pelo Banco Central e no Anexo IV da LDO, considera-se Governo Federal a soma dos orçamentos fiscal e da seguridade social, inclusive INSS, Banco Central e Estatais Federais.

⁽²⁾ Inclui transferências constitucionais e legais primárias, discrepância estatística bem como despesas pagas do PPI/PAC, e, para 2008 e 2009, recebíveis de Itaipu, como dedução da despesa. Nas projeções 2011 a 2013 não considera como despesa o PAC.

⁽³⁾ Não imputa às estatais federais o fluxo de recebíveis de Itaipu, coincidindo com o dado do Banco Central.

⁽⁴⁾ O total de R\$ 32 bilhões foi sugerido pelo Executivo para as despesas do PAC do orçamento de 2011 depois de encaminhado o projeto de LDO.

29. A proposta contempla, comparada com a revisão no 2º relatório bimestral de 2010, aumento na carga de receitas em 2011, e estabilidade a partir daí, no patamar de 24,6% do PIB no triênio. Não há informações separadas sobre o comportamento das receitas administradas e das não administradas.
30. Quando do encaminhamento do projeto de LDO, as estimativas de receitas e despesas praticamente repetiam o comportamento esperado para 2010 na 1ª avaliação.
31. Estimam-se para o triênio despesas primárias de 22,5% do PIB, dados os tamanhos da receita e da meta de resultado primário fixada em 2,15% do PIB. Não há informações sobre o desdobramento da despesa primária em obrigatória ou discricionária, nem mesmo o volume de transferências para estados e municípios.

32. O déficit da Previdência cai em relação a 2009-2010 (estimado) e fica estabilizado no triênio.

33. Desde 1999, até 2005, o superávit primário excedeu a meta anual fixada na LDO, principalmente para corrigir a trajetória da dívida pública. Em 2006, a meta para o setor público consolidado foi superada, mas o governo federal teve resultado primário aquém do exigido pela LDO. Em 2007, o setor público consolidado mais uma vez superou a meta (fixada nominalmente, em R\$ 95,9 bilhões); o resultado equivaleu a 3,8% do PIB; e a União, apesar de ter arrecadado de forma excepcional, teve superávit primário de só 2,7% do PIB, cumprindo apertadamente a meta fixada em reais.

O superávit primário é o principal instrumento de controle da razão dívida/PIB. O encerramento do acordo e a quitação da dívida com o FMI (2005) ensejou a estabilização da meta nos anos de 2006 e 2007. Os resultados de 2008 foram melhores e refletiram um quadro de excesso de arrecadação inusitado. Em 2009 a política fiscal foi anticíclica e pioraram os resultados fiscais. Em 2010 a expectativa é de que se retome a meta anterior, se as receitas reagirem elasticamente ao crescimento da atividade econômica.

34. Em 2008, já sem a Petrobras, o superávit do setor público alcançou 4% do PIB, incluindo o aporte federal ao FSB.

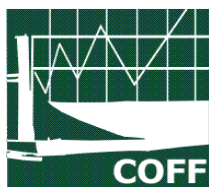
35. Em 2009 a política fiscal foi afrouxada por causa da crise financeira internacional. A meta primária consolidada baixou de 3,3% do PIB para 2,5% do PIB, e a dos orçamentos fiscal e da seguridade, de 2,15% do PIB para 1,4% do PIB, para se ajustarem ao aumento de despesas e à queda da arrecadação.

36. Outra iniciativa para prevenir o descumprimento da meta foi a substituição de despesas executadas do PPI (até R\$ 15,6 bilhões) do orçamento do exercício pelas do PAC (até R\$ 28,5 bilhões) como limite para o abatimento da meta da União.

37. O setor público obteve superávit de apenas 2,05% do PIB, o menor desde 1998, e ficou pela primeira vez abaixo da meta consolidada estabelecida pela LDO.¹⁰ A diferença de 0,45% do PIB em relação à meta foi coberta com a execução do PAC. A queda do resultado consolidado, de 1,5% do PIB em relação a 2008,

O resultado primário em 2009 foi obtido graças a artifícios de que pelo menos a União lançou mão. Registrou volumosos ingressos que só ocorrem uma vez, tanto de receitas administradas pela RFB, como das demais; de receita extraordinária com o novo programa de recuperação fiscal; e usou o BNDES para converter despesas financeiras em receitas primárias. As despesas extra-orçamentárias recuaram muito para melhorar o resultado.

¹⁰ Embora bem acima do que temia o mercado financeiro. Ver em <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2009/NT31-09.pdf> Nota Técnica 31/09. Por outro lado, a estimativa do Núcleo para o resultado primário da União ficou apenas R\$ 100 milhões abaixo do efetivamente realizado.



deveu-se principalmente ao fraco desempenho da União.

38. Em anexo ao PLDO afirma-se que “No setor fiscal, a meta para 2010 é de superávit primário equivalente a 3,3% do PIB, sendo fundamental para alcançá-la o crescimento esperado na arrecadação, que deve se acentuar com a retomada no nível de atividade. Esse crescimento será importante, inclusive, para compensar o crescimento esperado das despesas, a exemplo dos benefícios da Previdência Social, diretamente vinculadas ao salário mínimo. Além disso, a meta de superávit primário estabelecida mostra-se compatível com a retomada da trajetória de queda do endividamento líquido, interrompida em 2009 em decorrência dos efeitos da crise internacional.” É nítido que esse otimismo não está harmonizado com as perspectivas oficiais para 2010. No corrente exercício, a previsão de receita na 2ª avaliação bimestral foi reduzida em relação à primeira.
39. Para o triênio 2011-2013, o projeto de LDO prevê meta constante de superávit primário, equivalente a 3,3% do PIB para as três esferas de governo, dando forma de lei ao compromisso da União com o resultado consolidado do setor público. Para os orçamentos fiscal e da seguridade, a meta é de 2,15% do PIB, ou 1,7% do PIB se toda a margem correspondente à execução do PAC do orçamento do exercício for utilizada. Empresas estatais federais contribuirão nesses 3 anos, para a poupança do governo central, com o equivalente a 0,20% do PIB, e os governos regionais, com 0,95% do PIB. Como sempre, está previsto que a execução do orçamento da União cubra eventual insuficiência de resultado de governos regionais; compensação no sentido inverso não é admitida.
40. A grande novidade para 2011 é o estabelecimento da meta em termos nominais (R\$ 125,5 bilhões para o setor público consolidado, R\$ 81,8 bilhões para os orçamentos fiscal e da seguridade social, e R\$ 7,6 bilhões para as estatais federais). A fixação de meta nominal propicia maior previsibilidade do superávit a ser alcançado, pois não depende do tamanho do PIB, cujo montante só será conhecido depois de encerrado o exercício, quando não será mais possível efetuar ajustes.
41. Essa maior previsibilidade, entretanto, é de plano anulada diante do desconhecimento do tamanho das despesas do PAC passíveis de abatimento da meta. Qualquer despesa classificada como tal, paga em 2011, seja do orçamento vigente, seja de restos a pagar, diminuirá a meta a ser atingida. Uma ação pertencer ou não ao PAC depende da discricionariedade do Executivo, que pode inclusive alterar sua programação durante o exercício sem prévia anuência do Legislativo. Resulta então que no projeto de LDO, a economia primária

legalmente exigida do setor público para 2011 é uma incógnita e, a exemplo do que já acontece em 2010¹¹, fará com que os agentes econômicos, diante da incerteza, deteriorem seus prognósticos quanto ao desempenho fiscal.

42. Na mesma direção do afrouxamento fiscal, é mantido dispositivo que permite ainda maior redução da meta para 2011, pelo montante do excesso da meta realizado em 2010. Observe-se que esse excesso, na falta de regras a respeito, foi calculado relativamente a 2009 não com base na meta cheia, equivalente a 1,6% do PIB para a União, mas com relação a essa meta, ajustada pela dedução do PAC efetivamente pago, como vimos na 1ª avaliação bimestral. O conjunto dessas válvulas de escape dispensaria a fixação da meta em reais. Caso se mantenha o dispositivo no substitutivo (desaconselhado), deveria ser assegurado que o excesso seja calculado em relação à meta cheia equivalente a 2,35% do PIB.
43. O mercado prognostica relação dívida pública líquida/PIB de pouco mais de 40% em 2010. A trajetória cadente da dívida pública prevista no projeto continuaria no período, com queda de 6 pontos de percentagem de 2011 (36,7% do PIB) a 2013 (30,8% do PIB)¹², resultado de hipóteses com que o Executivo trabalhou. A queda pode ser explicada pelo crescimento econômico robusto, já que as taxas nominais efetivas de juros e as de câmbio se mantêm, na simulação, praticamente constantes no período.
44. Há otimismo excessivo em relação às perspectivas dos juros – o mercado aposta em taxas bem mais altas, tanto em 2011 quanto em 2012.

Devemos também usar o conceito de dívida bruta do setor público, não só para fazer comparações com a ampla maioria dos países que o adotam, mas também com finalidades analíticas. Nossa dívida pública bruta é elevada em proporção do PIB, na comparação com os países emergentes. A diferença entre dívida bruta e dívida líquida são os ativos financeiros de que o governo teoricamente dispõe para quitar essa dívida, mas que dificilmente serão recuperados com a rapidez necessária em situação de emergência.

Os parâmetros empregados nessas projeções já estão ultrapassados e são anteriores à última decisão do Comitê de Política Monetária (Copom), de iniciar outra etapa de alta da Selic, e do Planejamento e Fazenda, de reduzir despesas.

¹¹ Na ata da reunião do Copom, de 17 de março, o Banco Central projeta para 2010 superávit primário até 1,12% do PIB menor do que os 3,3% do PIB da LDO, em decorrência do PAC, ao mesmo tempo em que o Executivo, na 1ª avaliação orçamentária, programa dedução da meta equivalente a 0,97% do PIB. No Boletim Focus de 16 de abril, projeta-se resultado primário de 2,5% do PIB em 2010 e 3% do PIB em 2011.

¹² E 34% do PIB em 2012. Ver em https://www.portalsof.planejamento.gov.br/sof/Pldo2011/PLDO2011_ANEXO_III_1.pdf.



45. A conclusão auspiciosa do exercício prospectivo do Executivo é que em 2013 o setor público consolidado terá déficit nominal próximo de zero¹³, graças ao desempenho da União, e a União terá superávit nominal. Isso terá sido conseguido sem a aplicação de regras rigorosas com que se pretendia lidar com as finanças públicas meia década atrás. Essa é uma previsão costumeira: por exemplo, de acordo com o projeto de LDO para 2009, o setor público alcançaria superávit nominal em 2011.
46. A previsão do projeto de LDO é de que o total das receitas orçamentárias aumente em proporção do PIB, de 24,15% do PIB em 2010, segundo a reavaliação de receitas para o 2º bimestre, para 24,63% em cada ano do triênio, segundo a LDO.¹⁴ Essa evolução entre os dois exercícios somar-se-á ao aumento em relação a exercícios recentes já encerrados: as receitas totais foram em média, em 2008-2009, equivalentes a 23,7% do PIB.
47. Embora a arrecadação de tributos não esteja separada das demais receitas nas projeções da LDO no Anexo de Metas Fiscais Anuais (III.1), a previsão é de que as contribuições para o INSS fiquem em 5,9% do PIB – foram equivalentes a 5,4% do PIB e 5,8% do PIB em, respectivamente, 2008 e 2009, e estão estimadas nos mesmos 5,9% do PIB em 2010.
48. Em um ano de crescimento robusto (5,5%) e de novo mandatário federal, o projeto de LDO absteve-se de propor medidas saneadoras, tais como redução dos gastos correntes; limites ao crescimento dos restos a pagar; ou mesmo uma meta de superávit primário anticíclico que aproveitaria o período de bonança para reduzir mais fortemente a relação dívida/PIB, garantindo maior estabilidade econômica e redução mais rápida e duradoura das taxas de juros.
49. O projeto de LDO é impreciso no tocante a agenda e objetivos do governo. Como se repete todos os anos, são ressaltados genericamente compromissos com a responsabilidade fiscal, com políticas sociais redistributivistas, com investimentos e revitalização da infra-estrutura física (PAC 1 e PAC 2), e com melhoria e simplificação da tributação. O Anexo de Metas Fiscais Anuais esclarece que a estabilidade econômica e o crescimento sustentado serão assegurados pelo governo, dentre outros, via políticas monetária e creditícia, criando as condições necessárias para reduzir de forma gradual o endividamento público líquido em

¹³ Ver Anexo III.1 do projeto.

¹⁴ O primeiro decreto de contingenciamento de 2010 havia estimado as receitas em pouco menos de 24,7% do PIB. Ver Nota Técnica 03/2010 em <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2010/nt03.pdf>.

relação ao PIB e melhorar o perfil da dívida – mesmo que o estoque da dívida seja, da mesma forma que o resultado nominal, indicativo, por sofrer influência de variáveis econômicas fora do âmbito da política fiscal.

50. Vários parágrafos são dedicados à retração da economia mundial em 2008/2009, acompanhados da lista de fundamentos da economia brasileira e das medidas tempestivamente adotadas que contribuiriam para minimizar seu impacto sobre o ritmo da atividade interna.

A conta corrente de um país mede entradas e saídas de caixa junto a não residentes, divididas entre balança comercial (exportações e importações), balança de serviços (frete, juros, lucros, seguro e turismo) e transferências (doações), excetuando-se a conta capital. Quando as entradas são maiores (menores) que as saídas, temos superávit (déficit) em conta corrente. Para 2011, o mercado prognostica situação pior, com déficit em conta corrente de US\$ 57 bilhões, balança comercial superavitária em apenas US\$ 4,5 bilhões, e IED apenas pouco maiores, de US\$ 40 bilhões.

51. Para muitos analistas considerada um erro de avaliação da conjuntura econômica à época, a adoção de medidas de restrição monetária entre abril e setembro de 2008 ganha, no texto, o mérito, junto com maior esforço fiscal, escassez de crédito e queda do preço das *commodities*, de ter diminuído as expectativas de inflação e dado mais graus de liberdade à autoridade econômica para incentivar a demanda interna em 2009 – mediante, por exemplo, a redução da

taxa básica de juros para 8,75% ao ano. A pequena inflação de 2009 teria tido, por sua vez, a vantagem de contribuir para manter o poder de compra e melhorar a distribuição da renda – a que se somaram elementos já conhecidos (programas de transferência de renda, recomposição do salário mínimo ...).

52. Em LDO anteriores, o prognóstico era de que a economia brasileira, no triênio à frente, apesar do déficit em conta corrente desde 2008, continuaria a gerar saldos comerciais positivos com o exterior, o que, junto com o ingresso de investimentos estrangeiros diretos, permitiria uma situação cômoda no balanço de pagamentos. Em 2009, na crise, a balança comercial foi superavitária (US\$ 25,3 bilhões) e o investimento estrangeiro direto (US\$ 25,9 bilhões) foi suficiente para financiar o déficit em conta corrente (US\$ 24,3 bilhões). O Anexo no projeto de LDO para 2011 silencia sobre as perspectivas para 2010 e no triênio à frente. Por conta do real valorizado e do ritmo de atividade econômica, o mercado prognostica (21/5/10) déficit em conta corrente em 2010 de US\$ 48,1 bilhões, com superávit da balança comercial de US\$ 14,5 bilhões, e investimento estrangeiro direto de US\$ 37 bilhões. O Brasil ficará na dependência de ingresso de recursos externos para o mercado de capitais (ações e títulos de renda fixa) e de empréstimos do setor financeiro para equilibrar a conta, o que não acontecia desde 2001.

53. Sucessivos superávits resultaram no acúmulo de reservas no conceito de liquidez internacional, cujo saldo foi de US\$ 53,8 bilhões em 2005 a US\$ 250 bilhões em maio deste ano. A dívida externa pública líquida havia sido eliminada em 2006, reduzindo a vulnerabilidade externa. Em seguida o país tornou-se credor em dólares (janeiro de 2008).
54. O crescimento do PIB em 2007 (6,1%) foi o maior desde 1990. Apesar da recente mudança da política monetária, o documento afirma que “a continuidade do investimento privado, beneficiado principalmente pela redução da taxa de juros”, assim como do consumo das famílias, via crescimento da massa salarial e melhores condições de crédito pessoal, deverá contribuir para que o País cresça 5,5% em 2010 (antes 5,2% segundo o ministérios do Planejamento e Fazenda, e 5,8%, segundo o Banco Central) e no triênio seguinte, pressupondo-se a manutenção do atual cenário externo, de acordo com o previsto pelo mercado e pelas instituições internacionais.
55. A expectativa mais provável, ao menos para 2010, é de que a economia cresça 6,5%, o que implica a revisão do PIB nominal para 2011 e em diante.

III – POLÍTICA MONETÁRIA, CREDITÍCIA E CAMBIAL

56. O Anexo VI¹⁵ não atende a seu propósito: contemplar “os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial,... parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e... as metas de inflação, para o exercício subsequente” (art. 4º, § 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal). Por essa razão, diminui a importância das audiências semestrais de avaliação do cumprimento de metas e de prestação de contas do Banco Central ao Congresso, na falta do que comparar com os resultados.¹⁶ Argumenta-se, por outro lado, que essas projeções são hipóteses em que apóia suas projeções, e não cabe ao Banco Central responsabilizar-se por que se realizem. Ainda mais, a política de crédito, no que se refere a instituições financeiras oficiais, escapa em parte ao talante do Banco Central.

¹⁵ Ver http://intranet2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/ldo/ldo2008/projeto/anexo_vi.pdf.

¹⁶ Ver LRF, art. 4º, § 4º: “A mensagem que encaminhar o projeto (de LDO) 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.”, e também, art. 9º, § 5º: “No prazo de noventa dias após o encerramento de cada semestre, o Banco Central do Brasil apresentará, em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial, evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações e os resultados demonstrados nos balanços.”



57. Desde 2010 a LDO traz a determinação de que também parâmetros e projeções de agregados e variáveis estejam explícitos no Anexo, mas nem no projeto como um todo é possível identificar o conjunto de hipóteses de comportamento desses indicadores.¹⁷
58. Grande parte do Anexo tece considerações sobre a condução da política monetária de 2009 e 2010, apenas um parágrafo se refere a 2011, e nada é dito sobre 2012 e 2013. “Em 2010 e 2011, a política monetária continuará a ser pautada de forma coerente com o regime de metas para a inflação, tendo como objetivo a manutenção da estabilidade monetária”, de acordo com o Anexo.
- A informação introdutória do Anexo correspondente é de que “Os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial devem observar a evolução da economia brasileira, em linha com as medidas conjunturais implementadas”.*
59. A meta de inflação estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional nesses anos continuará sendo de 4,5%, com intervalo de tolerância de 2 pontos percentuais para menos e para mais. As metas para os dois últimos anos do triênio (2012 e 2013) não foram ainda fixadas pelo CMN, mas a expectativa oficial (no PLDO) é de que permaneçam estáveis.¹⁸ A estabilidade da meta não é consenso entre os analistas, uma vez que em junho deste ano o Conselho Monetário Nacional definirá o novo percentual para 2012, e se poderá caminhar para a redução, se a intenção for a de comprometer o novo presidente do Brasil com a política monetária.
60. Depois de a taxa Selic ter atingindo seu menor patamar na reunião do Copom de julho de 2009, e permanecido assim até abril de 2010, iniciou-se um novo período de alta dos juros, com o objetivo de conter a aceleração inflacionária que acompanha a retomada do crescimento. Segundo sinalizações do Banco Central, o atual ciclo de aperto monetário será menor do que os anteriores: há consenso de que o ajuste será mais intenso e de curto prazo, para trazer a inflação para o centro da meta em 2011, devendo a escalada dos juros terminar antes das eleições presidenciais.

¹⁷ Diz o art. 116 da LDO de 2010: “A avaliação de que trata o art. 9º, § 5º, da Lei Complementar nº 101, de 2000, será efetuada com fundamento no anexo específico sobre os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, bem como as metas de inflação estimadas para o exercício de 2010, conforme o art. 4º, § 4º, daquela Lei Complementar, constante do Anexo VII, observado o disposto no art. 11, inciso I, desta Lei”.

¹⁸ Ver, por exemplo, http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/sof/PLDO_2009.ppt#828,3,Slide 3.

IV – PARÂMETROS

61. A coleta de valores para as principais variáveis e indicadores econômicos é apresentada em Tabela anexa, que inclui o observado nos dois últimos anos e projeções para o período de 2010 a 2013.
62. A informação sobre os valores atribuídos às variáveis macroeconômicas é parcimoniosa e dispersa em 350 páginas do projeto e seus anexos. Facilitaria se trouxessem uma tabela reunindo, além da série histórica, as estimativas, para o ano corrente e para o triênio, dos indicadores e de agregados relevantes para as políticas fiscal, monetária, creditícia e cambial.¹⁹ Isso seria condizente com a complexidade das estimativas de receitas e despesas e dos cálculos das metas fiscais, facilitaria a análise da consistência das estimativas do PLDO e permitiria previsões alternativas.
- Estimamos preliminarmente o PIB de 2010 em R\$ 3.520 bilhões, e o de 2011 em R\$ 3.870 bilhões, admitindo o crescimento real e o deflator previstos no PLDO para o ano que vem. Nesse caso, em lugar R\$ 125,5 bilhões, teríamos que alcançar R\$ 127,7 bilhões de superávit primário em 2011.*
63. O IPEA projeta crescimento real em 2010 de 5,5%. O Banco Central desde dezembro de 2009 trabalha com previsão de 5,8%. A economia chegou ao último trimestre de 2009 com taxa de 4,3% (crescimento ante o mesmo trimestre anterior). No PLDO estima-se crescimento de 5,2% em 2010, e de 5,5% entre 2011 e 2013. O mercado prevê quase 6,5% em 2010, e 4,5% em 2011, coerente com sua previsão para as taxas de juros que o Banco Central usará para manter a inflação dentro da meta.
64. O crescimento nominal do PIB verificado no primeiro trimestre de 2010, em comparação com o mesmo período de 2009, foi de 11,2%, conforme cálculos do Banco Central. Esse percentual corrobora previsões mais elevadas que as do PLDO para o ano inteiro. Mais: admitindo-se crescimento real de 2,5% no primeiro trimestre de 2010, em relação ao último de 2009, estaria assegurado crescimento real de 5,3% em 2010, mesmo que fosse nulo nos demais trimestres do ano.

¹⁹ A boa apresentação e a abrangência da informação sobre hipóteses de comportamento das variáveis relevantes da economia agregaria importância à avaliação do cumprimento de objetivos de políticas monetária, creditícia e cambial, posto que na LDO continua sendo aprimorado o artigo pertinente, para que a avaliação se realize – nos termos do projeto para 2011: “Art. 115. A avaliação de que trata o art. 9º, § 5º, da Lei Complementar nº 101, de 2000, será efetuada com fundamento no anexo específico sobre os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, bem como as metas de inflação estimadas para o exercício de 2011, conforme o art. 4º, § 4, daquela Lei Complementar, constante do Anexo VI, observado o disposto no art. 11, inciso I, ambos desta Lei” (grifo nosso).



65. As projeções no PLDO não deveriam comprometer o orçamento de 2011, e não deveriam comprometer as metas fiscais. A proposta orçamentária poderá ser elaborada com base em hipóteses mais atualizadas das variáveis relevantes, revistas pelo Congresso.
66. Em relação a preços, o mercado prevê, para 2010, inflações do IPCA (quase 5,7%) e do INPC (5,7%) mais altas que o projeto de LDO (respectivamente, 5% e 5,1%). Para 2011, entretanto, as expectativas são de inflações mais baixas, e há maior proximidade entre o mercado (IPCA, 4,8%; INPC, 4,75%) e o PLDO (4,5% para ambos os índices).
67. No tocante ao câmbio, as autoridades econômicas prevêem o dólar no final de 2011 valendo R\$ 1,88, praticamente o mesmo que espera o mercado (US\$ 1=R\$ 1,85). Essas cotações representam pequena variação em relação à expectativa do mercado para 2010, de R\$ 1,80. Na comparação entre 2010 e o observado em dezembro de 2009 (R\$ 1,74) o acréscimo também é pequeno. Entretanto, os déficits crescentes em transações correntes esperados em 2010 (US\$ 48 bilhões) e 2011 (US\$ 57 bilhões) podem vir a pressionar o câmbio na direção da alta.
68. No tocante a juros, as previsões do mercado para a taxa básica são mais elevadas (10,4% a.a. e 11,75% a.a., médias para 2010 e 2011) do que as do PLDO (8,7% a.a., respectivamente). Os parâmetros do PLDO são de março, anteriores ao aumento da Selic.
- As taxas de juros do PLDO estão desatualizadas em relação ao mercado e certamente, irrealis. Depois do encaminhamento do projeto houve o aumento da taxa Selic. Os juros nominais que o Executivo estima pagar sobre a dívida pública e a própria dívida ao fim do triênio estão subestimadas.*
69. O preço médio do barril de petróleo em 2011 é previsto em cerca de US\$ 80,00²⁰. Os dados mostram que os preços crescem de US\$ 71,00, em maio de 2010, até cerca de US\$ 82,00 para os contratos futuros em dezembro de 2011. *Royalties* pela exploração petrolífera são hoje importante fonte de receitas da União.
70. O percentual de variação da importação, sem combustível, é parâmetro de peso considerável no cálculo das receitas federais, e parece subestimado no projeto. 7,34% é um percentual baixo se consideradas as variações previstas para 2010 e observadas desde 2008, e a perspectiva para o câmbio.
71. A Tabela mostra que se espera queda da dívida pública líquida em proporção do PIB, retomando tendência interrompida em 2009. As autoridades econômicas

²⁰ Ver www.NYMEX.com: Market Data. Brent Crude Oil. 27/05/2010.

estão mais otimistas que o mercado, conforme se observa para 2011. Mostra também a expectativa de se quase zerar o déficit nominal em 2013, como comentado anteriormente. Os juros nominais do setor público consolidado, em proporção do PIB, são decrescentes, ao mesmo tempo em que é mantida a meta de superávit primário em 3,30%.

V – RECEITAS E RENÚNCIA DE RECEITAS

72. As receitas em 2010, de acordo com a 2ª avaliação bimestral do ano, serão 0,6 ponto de porcentagem do PIB acima do arrecadado em 2009 e R\$ 9,4 bilhões²¹ menores em 2010 do que o previsto à época do encaminhamento do projeto de LDO.

De 2008 para 2009, pela primeira vez as receitas em proporção do PIB caíram, fruto da crise financeira, não obstante o esforço de arrecadação empreendido. O aumento de receitas até 2008 ocorreu não obstante desonerações tributárias, supostamente amplas, concedidas a partir de meados de 2005.

73. O Anexo de Metas Fiscais, para 2011 a 2013, mostra ligeiro aumento das receitas primárias no triênio, em relação ao PIB (do equivalente a 24,15% do PIB em 2010, para 24,6% do PIB em 2013). A arrecadação previdenciária pararia de crescer no forte ritmo dos últimos anos, estabilizando-se ao redor de 5,9% do PIB. Sua trajetória de crescimento não foi interrompida em 2009.

74. As renúncias de receitas administradas, exceto o INSS, chegarão em 2011 a R\$ 113,9 bilhões, 3% do PIB, segundo o demonstrativo próprio. A participação das renúncias ou benefícios tributários no total da arrecadação alcança pouco menos de 19%. A maior parte dos gastos tributários, segundo o método de apuração, corresponde ao imposto de renda (38,6%), principalmente na pessoa jurídica. O segundo tributo em importância é a Cofins, que para 2011 representa quase 31% do total da renúncia. Os principais itens de renúncia são o Simples e a Zona Franca de Manaus, representando, respectivamente, 20,6% e 14,7% da renúncia total.

75. O montante de renúncias de receitas previdenciárias estimado para 2011 é de R\$ 18,6 bilhões. Corresponde a 0,5% do PIB. Em sua maior parte (49,3%) decorre dos

²¹ Ver em https://www.portalsof.planejamento.gov.br/sof/2010/Relat_Avaliacao_2_bimestre_2010.pdf.

benefícios do Simples, e outra parte importante (35,8%), dos benefícios concedidos a entidades filantrópicas.

76. Um risco fiscal não explorado adequadamente no projeto é a possibilidade de concessão de novos benefícios de natureza tributária que afetem a arrecadação de 2011.

VI – RISCOS FISCAIS

77. O Anexo de Riscos Fiscais (Anexo V) apresenta a avaliação dos riscos orçamentários; da administração da dívida pública mobiliária; dos passivos; e dos ativos contingentes.

78. Os riscos orçamentários estão relacionados a erros na previsão das receitas ou das despesas. No caso das receitas, temos o que mostra a Tabela da página seguinte.

79. Os cálculos apresentados mostram por exemplo que, para redução de um ponto percentual na taxa de crescimento do PIB, estima-se queda de 0,63% na receita administrada pela RFB, exceto a previdenciária. A inflação medida pelo IER traz naturalmente o segundo efeito na arrecadação mais importante. No caso da receita previdenciária, o indicador preponderante é a massa salarial.

80. Prevê-se que o salário mínimo, de acordo com os parâmetros do projeto de LDO, seja reajustado para R\$ 535,91. No caso das despesas, o aumento no salário mínimo de R\$ 1,00 adicional resultaria em despesa líquida adicional de R\$ 282,8 milhões no exercício de 2011, sendo R\$ 182,6 milhões só no RGPS. Se o aumento for de 1%, a despesa vinculada ao mínimo cresceria R\$ 1.442,1 milhões.

IMPACTO NA PROJEÇÃO DE RECEITAS DECORRENTE DE VARIAÇÃO DE 1% NOS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS

Parâmetros	Variação na Arrecadação da	
	Receita Administrada ⁽¹⁾	Previdenciária
PIB	0,63%	0,07%
Inflação/ÍER	0,61%	0,07%
Taxa de Câmbio	0,10%	-
Massa Salarial	0,07%	0,84%
Taxa de Juros Selic	0,04%	-

Fonte: Receita Federal do Brasil.

⁽¹⁾ Exceto previdenciária.



81. No tocante à dívida mobiliária federal, um aumento de 1% na taxa de câmbio, de 1% na taxa de juros Selic e de 1% na taxa de inflação, mantidos ao longo de 2011, provocariam na relação dívida líquida/PIB, elevação de 0,004% do PIB; aumento de 0,04% do PIB; e aumento de 0,016% do PIB, respectivamente.

VII – MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS

82. A finalidade original da citada margem²² (antes dos vetos à LRF) era a de permitir algum crescimento real das despesas obrigatórias de duração continuada, sem que fosse exigida compensação, como era intenção no projeto de lei de responsabilidade fiscal encaminhado pelo Executivo. Caso não houvesse essa margem, alterações legais que acarretassem aumento das despesas obrigatórias só poderiam ser aprovadas se, na mesma proporção, fossem criadas novas receitas ou reduzidas outras despesas de mesma natureza.²³ Essa margem tem dado cobertura recentemente aos aumentos reais do salário mínimo, de salários de servidores e das transferências de renda.

83. Segundo a LRF, despesas obrigatórias podem crescer se o acréscimo for compensado pelo aumento permanente de receita (elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo – e por extensão, crescimento real da atividade

²² Segundo o LRF: “Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

...
§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais,....

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

I -...;

...

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

...”

²³ Segundo o LRF: “Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

...”

econômica tributada –, majoração ou criação de tributo ou contribuição). O erro está em interpretar que o aumento da receita seja destinado só para cobrir o crescimento real de despesas obrigatórias; podem também aumentar em caráter continuado os investimentos ou o resultado primário.

84. Quando o crescimento das despesas correntes consome a maior parcela do aumento das receitas, a política fiscal está privilegiando o consumo em detrimento do investimento. Foi o que aconteceu em 2009: no exercício, a receita líquida de transferências a estados e municípios cresceu 0,1% do PIB, o superávit primário caiu mais que 1% do PIB, e despesas correntes primárias aumentaram em 1,75% do PIB. Investimento e inversão financeira caíram quase 0,2% do PIB.
85. A maior parte das despesas correntes são despesas obrigatórias de duração continuada, que incluem pessoal e benefícios previdenciários e assistenciais. Em LDO anteriores foi imposto limite para as despesas primárias correntes em percentagem do PIB ou para seu crescimento. Não se usou a margem de expansão como instrumento.
86. O “Demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado” (Anexo III.12) mostra um aumento líquido da arrecadação da ordem de R\$ 29,4 bilhões, dos quais apenas R\$ 9,5 bilhões já estariam comprometidos antes da elaboração da proposta orçamentária, como na Tabela abaixo.

DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO
DEMONSTRATIVO DA MARGEM DE EXPANSÃO, 2011
(R\$ milhões de 2011)

Aumento da Arrecadação ⁽¹⁾	38.448
Transferências Constitucionais (-)	7.302
Transferências ao FUNDEB (-)	1.747
Aumento Líquido da Arrecadação	29.400
Aumento Real do Salário Mínimo	-
Crescimento Vegetativo dos Gastos Sociais	8.741
Reestruturações de Pessoal já Aprovadas	784
Saldo Utilizado da Margem Bruta (-)	9.525
Margem Líquida de Expansão	19.875

Fonte: PL nº 4, de 2010-CN.

⁽¹⁾ Efeitos quantidade e legislação.

87. O citado demonstrativo como sempre traz poucos esclarecimentos e se revela inútil para fins da elaboração do projeto de lei orçamentária. Há informação de que grande parte da variação das receitas de 2010 para 2011 espelha a variação



real do PIB (5,5%), “o crescimento do volume de importações (7,3%) e outras variáveis com menor impacto no conjunto das receitas”. É notável a ausência das memórias de cálculo das parcelas da margem atribuídas a quantidade e alterações da legislação – que não são especificadas, se houve – e de informação sobre que base variações reais foram aplicadas.

88. A convicção com que esses números são anunciados contradiz as estimativas grosseiras de receita oferecidas no Anexo de metas fiscais. A mesma crítica se aplica às das despesas.
89. O saldo da margem já usado limita-se a: (a) aumento vegetativo dos gastos sociais (benefícios previdenciários, renda mensal vitalícia – descontados R\$ 113,2 milhões, correspondente ao decréscimo vegetativo desses benefícios – e benefícios concedidos com base na Lei Orgânica da Assistência Social, seguro desemprego e abono salarial – que eventualmente, a depender de entendimento e se houvesse o risco de a margem ser exaurida, poderiam não ter sido incluídos na conta, por serem “expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados”²⁴; e (b) reestruturações de carreiras dos servidores já aprovadas. O aumento real do salário mínimo em 2011 é, por lei, o crescimento real do PIB de 2009, nulo.
90. O Executivo elegeu as principais despesas obrigatórias de caráter continuado e procurou demonstrar que essas caberão na margem de expansão em 2011: sobra espaço, sem que se criem novas receitas ou se reduzam despesas. Ainda assim, teria sido possível prever o aumento das transferências legais, das transferências para o Fundo Constitucional do DF e do superávit primário, à base dos parâmetros informados.
91. A margem líquida de expansão, de R\$ 19,9 bilhões, é uma estimativa precária em relação ao projeto de lei orçamentária, a menos que efeitos parâmetros e

²⁴ Segundo a LRF: “Art. 24. Nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total, nos termos do § 5º do art. 195 da Constituição, atendidas ainda as exigências do art. 17.

§ 1º É dispensada da compensação referida no art. 17 o aumento de despesa decorrente de:

I - concessão de benefício a quem satisfaça as condições de habilitação prevista na legislação pertinente;

II - expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados;

III - reajustamento de valor do benefício ou serviço, a fim de preservar o seu valor real.

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se a benefício ou serviço de saúde, previdência e assistência social, inclusive os destinados aos servidores públicos e militares, ativos e inativos, e aos pensionistas.”



legislação permanecessem constantes na receita, e que o texto da LDO limitasse a R\$ 9,5 bilhões o saldo utilizado da margem bruta.

92. Dificilmente será o caso no orçamento, pois as hipóteses de comportamento das variáveis econômico-fiscal deverão mudar e algumas concessões salariais acabarão por serem feitas, com carregamento para 2011. Existem reivindicações variadas sendo negociadas, incluindo a dos servidores do Poder Judiciário cujo impacto é estimado entre R\$ 5,5 bilhões e R\$ 6,1 bilhões. Esses números podem mudar também dependendo do reajuste real que vier a ser decidido para os aposentados e pensionistas do RGPS que ganham mais de 1 salário mínimo.
93. Em prol da transparência e do aperfeiçoamento do conceito, os problemas que persistem relativos à margem de expansão (interpretação dos dispositivos da LRF, utilidade do demonstrativo e destino do saldo) poderiam ser sanados na própria LDO, que traria ainda a exigência de que esse demonstrativo fosse atualizado na proposta orçamentária. O Executivo teria menos dificuldade de aceitar essa proposição, porque em 2011 o reajuste real dos benefícios previdenciários será zero e não haverá aumentos salariais importantes. A atualização traria, se a proposição incluísse essa exigência, as memórias de cálculo referentes aos aumentos da arrecadação e das despesas obrigatórias e indicaria o saldo disponível. No tocante à necessidade de atualização, aguarda-se a decisão presidencial sobre o reajuste real do RGPS para os que ganham mais de 1 salário mínimo, consumindo um pouco mais da margem disponível.

VIII – RESTOS A PAGAR E CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS

94. Restos a pagar são despesas empenhadas e não pagas até o final do exercício²⁵. Justificam-se pela dinâmica própria das despesas públicas que por vezes impedem que todo o processo de contratação, execução e pagamento aconteçam dentro do calendário fiscal.
95. A Tabela seguinte mostra a evolução dos restos a pagar desde 2004.

INSCRIÇÃO DE RESTOS A PAGAR, 2004-2010 ⁽¹⁾

(R\$ milhões)

Grupo de Despesa	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Pessoal	506	1.037	801	989	1.806	3.384	1.709
Juros	2.236	200	993	121	259	51	646
Outras Despesas Correntes	10.877	8.838	16.913	17.612	20.718	39.248	42.996
Investimentos	4.160	5.764	11.441	13.045	25.406	27.270	31.889
Inversões Financeiras	8.152	2.991	3.250	6.993	3.848	4.002	7.596
Amortizações	4.407	1.090	1.257	395	269	272	233
Total	30.337	19.919	34.656	39.154	52.307	74.227	85.071

Fonte: Siafi. Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Corresponde ao valor empenhado não pago no exercício anterior. Desconsidera reinscrições.

96. O crescimento dos restos a pagar gera um orçamento paralelo que, em termos financeiros, equivale ao crescimento da dívida flutuante. Diante de volumes rapidamente crescentes de restos a pagar acumulados – o que restou de restos a pagar por serem pagos no exercício anterior, somado às novas inscrições –, mostra o cabimento de ressuscitar na próxima LDO regra antiga²⁶ propondo redução gradativa da inscrição de restos a pagar ou dos restos a pagar. Quanto à demora na aprovação do orçamento, citada como uma das razões que animariam

²⁵ Ver art. 36 da Lei 4.320/64.

²⁶ Art. 39, §3º, da Lei 10.524, de 25 de julho de 2002 (LDO para 2003).

....

§ 3º Os Restos a Pagar não processados, relativos a despesas discricionárias e não financeiras, inscritos no exercício de 2003 não excederão a 50% (cinquenta por cento) do valor inscrito no exercício de 2002.

o Executivo a manter acúmulo de restos a pagar, a projeto de LDO já prevê que despesas podem ser executadas antecipadamente, na proporção de até 1/12²⁷.

97. Problema correlato é o crescimento da abertura de créditos extraordinários. Desde 2001, foram editadas 118 medidas provisórias com essa finalidade, perfazendo mais de R\$ 183

CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS, 2001-2010

	Medidas Provisórias (Qtde.)	R\$ Milhões
2001	5	3.350
2002	22	30.438
2003	5	2.609
2004	10	8.077
2005	17	12.079
2006	26	27.417
2007	20	48.234
2008	5	24.090
2009	5	22.620
2010 ⁽¹⁾	3	4.403
Total	118	183.316

Fonte: Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados

⁽¹⁾ Até 12 de maio.

A inscrição em restos a pagar importante de ser examinada é a do investimento, que de fato interfere na execução dos orçamentos correntes. Os demais são em valores pequenos e simplesmente refletem a defasagem da despesa correspondente. No caso de outras despesas correntes o valor é elevado e decorre predominantemente de liquidação forçada de valores de transferências constitucionais e legais de tributos que não foram arrecadados nos montantes previstos, e de despesas da saúde para cumprir o piso constitucional.

bilhões em ações à margem do processo orçamentário ordinário, conforme a Tabela seguinte.

98. Todos os créditos foram fundamentados como urgentes e relevantes, para justificar sua abertura por meio de medidas provisórias. No entanto, decisão de maio de 2008 do Supremo Tribunal Federal²⁸ sustou a eficácia da MP 405/07, convertida na Lei nº 11.658/08, por considerar não preenchidos os critérios de urgência e relevância.

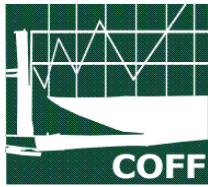
²⁷ Ver no projeto de LDO para 2011: "Art. 68. Se o Projeto de Lei Orçamentária de 2011 não for sancionado pelo Presidente da República até 31 de dezembro de 2010, a programação dele constante poderá ser executada até o limite de 1/12 (um doze avos) do total de cada ação prevista no referido Projeto de Lei, multiplicado pelo número de meses decorridos até a sanção da respectiva lei.

§ 1º

..."

²⁸ Ver

<http://www.stf.gov.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=4048&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>.



99. A decisão do STF mostrou que outras MP com essa finalidade seriam julgadas da mesma forma. A MP 430/08, editada no dia da decisão do STF, foi rejeitada por ato do Presidente da Câmara dos Deputados.
100. Caiu a quantidade de MP editadas posteriormente à decisão do STF, resumindo-se àquelas que criassem despesas para enfrentar desastres naturais e outras calamidades, exceto pelo fato de que em dezembro de 2009 um conjunto de projetos de lei que abriam créditos adicionais, no valor de R\$ 18,2 bilhões, deixou de ser apreciado dentro da sessão legislativa e o Executivo teve que novamente recorrer a esse expediente.



VIII – ANEXO DE PARÂMETROS

PRINCIPAIS INDICADORES ECONÔMICO-FISCAIS E PROJEÇÕES, 2008-2013											
Variável/indicador	2008	2009		2010			2011		2012	2013	
	Realizado	Orçamento 2009 Congresso	Realizado	Proposta 2010	Orçamento/SPE 12/11/2009	1ª Avaliação/PLDO 2011	Mercado 21/5/10		PLDO 2011		
Produto e Crescimento											
PIB nominal (R\$ bilhões)	3.004,881	3.155,935	3.143,015	3.326,525	3.457,994	3.451,591	3.520,281	3.868,416	3.802,827	4.192,521	4.622,150
Crescimento nominal do PIB (% a.a.)	12,91	9,58	4,60	9,17	9,40	9,82	12,00	9,89	10,18	10,25	10,25
Crescimento real do PIB (% a.a.)	5,14	3,50	(0,19)	4,50	5,00	5,16	6,46	4,50	5,50	5,50	5,50
Preços e Câmbio											
Deflator implícito do PIB (% a.a.)	7,39	5,87	4,80	4,46	4,19	4,43	5,21	5,16	4,43	4,50	4,50
Inflação IGP-DI (% a.a.)	9,10	5,80	(1,43)	4,50	4,50	5,91	8,73	5,00	...	...	...
Inflação IGP-DI médio (% a.a.)	11,24	7,90	1,78	4,62	3,49	3,21	4,97	5,89	...	...	...
Inflação IPCA (% a.a.)	5,90	4,50	4,31	4,33	4,45	5,00	5,67	4,80	4,50	...	...
Inflação IPCA médio (% a.a.)	5,68	5,19	4,89	4,40	4,42	4,83	5,28	4,91	...	...	...
Inflação INPC (% a.a.)	6,48	4,30	4,11	4,33	4,50	5,08	5,72	4,75	4,50	4,50	4,50
IER (% a.a.)	8,18	6,41	3,49	4,50	4,00	4,10	5,14	5,35	...	...	...
Câmbio fim de período (R\$/US\$)	2,34	2,08	1,74	2,04	1,75	...	1,80	1,85	1,88	1,88	1,94
Câmbio médio (R\$/US\$)	1,84	2,04	1,99	2,01	1,72	1,82	1,80	1,84	...	...	...
Preço médio do petróleo Brent (US\$)	96,51	76,37	...	77,86	78,90	77,10	...	...	...	...	...
Salários e Massa Salarial											
Inflação INPC reajuste do mínimo (%) ⁽²⁾	4,97	6,22	5,92	3,54	3,47	...	...	...	...	...	...
Salário Mínimo (R\$)	415,00	464,71	465,00	505,90	505,84	510,00	510,00	...	535,91	588,94	649,29
Reajuste do salário mínimo (%)	9,21	11,98	12,05	8,90	8,78	9,68	9,68	...	4,89	9,90	10,25
Reajuste dos demais benefícios INSS (%)	5,00	6,22	5,92	3,54	4,00	6,14	6,14	...	4,89	4,50	4,50
Massa salarial (variação média %)	16,44	12,95	...	10,49	10,41	11,64	11,64	...	10,36	10,18	9,86
Dívida Pública e Juros											
Selic fim de período (% a.a.)	13,66	13,33	8,65	8,75	10,35	...	11,75	11,50	...	...	...
Selic média acumulada (% a.a.)	12,48	13,57	9,93	8,71	9,18	8,70	10,44	11,75	8,71	8,71	8,79
Juros reais da dívida pública (% a.a.)	6,21	8,68	5,39	4,20	4,53	3,52	4,51	6,63	...	...	...
TJLP fim de período (% a.a.)	6,25	6,25	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00	...	6,00	6,00	6,00
Indicadores Fiscais em % do PIB⁽³⁾											
Resultado Primário Consolidado	3,54	3,80	2,05	3,30	3,30	3,30	2,50	3,00	3,30	3,30	3,30
Resultado Primário Governo Central	2,37	2,15	1,35	2,15	2,15	2,15	...	...	2,15	2,15	2,15
Resultado Primário Estatais Federais	0,08	0,70	(0,06)	0,20	0,20	0,20	...	...	0,20	0,20	0,20
Resultado Primário Governos Regionais	1,09	0,95	0,76	0,95	0,95	0,95	...	...	...	...	...
Juros Nominais Setor Público Consolidado	(5,44)	(5,70)	(5,38)	(3,63)	...	...	(5,00)	(5,20)	(3,86)	(3,61)	(3,40)
Juros Nominais Governo Central	(3,20)	(4,21)	(4,77)	...	...	...	...	...	...	...	...
Resultado Nominal Consolidado	(1,90)	(1,90)	(3,33)	(0,33)	...	...	(2,50)	(2,20)	(0,56)	(0,31)	(0,10)
Dívida líquida (% do PIB)	38,39	39,30	42,80	38,1	...	...	41,00	39,50	36,70	33,90	30,80
Outros Indicadores⁽⁴⁾											
Bebidas: quantidade (variação %)	0,43	3,97	...	3,50	6,50	20,11	...	...	...	...	...
Fumo: quantidade (variação %)	(5,70)	(1,38)	...	(5,00)	(4,44)	2,54	...	...	...	...	...
Veículos: quantidade (variação %)	11,85	9,00	...	4,50	5,00	6,34	...	...	...	...	...
Veículos: preço (variação %)	2,78	5,00	...	(2,17)	...	3,89	...	...	...	...	...
Importação sem combustível (variação %)	41,04	9,62	...	14,62	25,62	18,79	...	...	7,34	...	...

Fonte: Orçamento 2010; PL 04/10-CN; Banco Central do Brasil; SPE/MF; Avaliação citada; Relatório de Mercado citado. Cálculos, estimativas e elaboração dos autores.

⁽¹⁾Valores em itálico estimados pelos autores, incluindo expectativas de mercado.
⁽²⁾Período entre dois reajustes consecutivos.
⁽³⁾Excluído o grupo Petrobras de 2008 em diante.
⁽⁴⁾Para 2010, na 1ª Avaliação/PLDO 2011, os indicadores são relativos ao período março a dezembro de 2010.