



Núcleo de Assuntos Econômico-Fiscais

Flávio Leitão Tavares

José Fernando Cosentino Tavares

Márcia Rodrigues Moura

Nota Técnica 9/13
(13 de Maio)

ASPECTOS ECONÔMICO-FISCAIS NO PROJETO DE LDO PARA 2014

(PLN Nº 02, DE 2013- CN)

SUMÁRIO

I – METAS FISCAIS EM 2014-2016	2
II – MAIS SOBRE O DESEMPENHO DE ESTADOS E MUNICÍPIOS	7
III – METAS E RESULTADOS EM 2013 E 2014.....	9
IV – MAIS SOBRE INDICADORES E O CENÁRIO MACROECONÔMICO	10
V - RECEITAS E RENÚNCIA DE RECEITAS.....	13
VI – DESPESAS.....	15
VII –PERSPECTIVAS PARA AS POLÍTICAS ECONÔMICA E FISCAL.....	15
VIII – POLÍTICA MONETÁRIA, CREDITÍCIA E CAMBIAL.....	19
IX – RISCOS FISCAIS.....	21
X – MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS	24
XI – RESTOS A PAGAR	27
ANEXO	29

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. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados. Os autores agradecem a contribuição do estagiário de economia Rafael Carvalho Marinho.

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 – METAS FISCAIS EM 2014-2016

1. **Setor público consolidado e União** A LDO fixa a meta de superávit fiscal do exercício seguinte. Para 2014, serão R\$ 167,4 bilhões para todo o setor público, ou o equivalente a 3,1% do PIB previsto no projeto, desdobrados como mostra a Tabela.

RESULTADOS E PROJEÇÕES FISCAIS, GOVERNO FEDERAL, UNIÃO E GOVERNOS REGIONAIS, 2010-2016 ⁽¹⁾
(Em % do PIB)

	Realizado			2013 ⁽²⁾			Projeto de LDO para 2014		
	2010 ⁽³⁾	2011	2012	LDO 2013	LOA	PL 1 e 2/2013-CN	2014	2015	2016
Setor Público Consolidado									
Superávit Primário Setor Público Não Financeiro	2,70	3,11	2,38	3,10	2,62	2,27	3,10	3,10	3,10
Resultado Nominal Setor Público Não Financeiro	(2,48)	(2,61)	(2,47)	(0,78)	(1,30)	(1,88)	(0,70)	(0,42)	(0,36)
Provisão para o Reconhecimento de Passivos	...	...	...	0,34	...	...	0,26	0,26	0,24
Dívida Líquida com Reconhecimento de Passivos	39,15	36,41	35,21	32,5	...	...	30,9	28,4	26,4
Governo Central									
Receita Primária	24,43	23,92	24,04	24,39	25,06	24,62	23,88	23,92	24,14
Administrada pela SRF	14,09	15,17	14,70	....	15,09	....	...	...	...
Arrecadação Líquida do INSS	5,62	5,94	6,22	6,05	6,32	6,42	6,55	6,71	6,94
Demais	4,72	2,81	3,11	....	3,65	....	...	...	...
Despesa Primária ^{(4) (5)}	22,34	21,68	22,09	22,24	23,40	23,33	21,73	21,77	21,99
Resultado Primário Governo Federal ⁽⁶⁾	2,09	2,25	1,96	2,15	1,66	1,29	2,15	2,15	2,15
Resultado Primário Empresas Estatais Federais ⁽⁶⁾	(0,02)	0,01	(0,02)	-	-	-	0,00	0,00	0,00
Resultado Primário do Governo Central	2,07	2,26	1,93	2,15	1,66	1,29	2,15	2,15	2,15
Resultado Nominal do Governo Federal	(1,22)	(2,10)	(1,42)	(0,63)	(0,64)	(0,72)	(0,48)	(0,21)	(0,15)
Dívida Líquida do Governo Federal	27,71	25,63	24,12	22,10	...	...	20,20	18,60	17,20
Governos Regionais									
Resultado Primário Governos Regionais	0,63	0,85	0,45	0,95	0,96	0,98	0,95	0,95	0,95
Resultado Nominal Governos Regionais	(1,26)	(0,50)	(1,06)	(0,15)	...	...	(0,22)	(0,21)	(0,21)
Dívida Líquida Governos Regionais	11,44	10,78	11,09	10,40	...	...	10,70	9,80	9,20
Memorando									
PAC e desonerações ⁽⁷⁾ (% do PIB)	0,59	0,68	0,89	0,90	0,50	0,93	1,24	...	...
Déficit da Previdência (% do PIB)	(1,14)	(0,86)	(0,93)	(0,77)	(0,66)	(0,86)	(0,56)	(0,37)	(0,23)
Produto Interno Bruto (R\$ milhões correntes)	3.770.085	4.143.013	4.402.537	5.027.450	5.000.975	4.875.164	5.398.712	5.971.845	6.544.299

Fonte: PLN nº 1 e 2, de 2013-CN; Secretaria de Orçamento Federal; Banco Central do Brasil; Secretaria do Tesouro Nacional; e estimativas dos autores. Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Diferenças podem ocorrer devido a arredondamento.

⁽²⁾ Resultados consideram utilização de abatimento da meta primária, conforme respectivas previsões. Não está disponível a avaliação orçamentária do exercício.

⁽³⁾ Inclui resultado da operação de venda de barris e capitalização da Petrobras.

⁽⁴⁾ Inclui transferências constitucionais e legais primárias, discrepâncias estatísticas, recebíveis de Itaipu e despesas do PAC.

⁽⁵⁾ Em 2013, deduzidas despesas do PAC e de desonerações, nos montantes utilizados na Lei orçamentária e no PL 1/2013-CN.

⁽⁶⁾ Não imputa às estatais federais o fluxo de recebíveis de Itaipu, coincidindo com o dado do Banco Central.

⁽⁷⁾ Desonerações apenas no projeto de alteração da LDO 2013 (PL 1) e no PLDO 2014 (PL 2), conforme respectivos projetos.

2. Caberão ao governo federal R\$ 116,1 bilhões, os mesmos 2,15% do PIB estimados de sempre.



GOVERNO CENTRAL E ESTATAIS FEDERAIS, 2013-2016
Metas Anuais ⁽¹⁾

Discriminação	2013				2014		2015		2016	
	LOA		PL 1 e 2, de 2013-CN		R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB
	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB						
I. Receita Primária	1.253.365,96	25,06	1.200.462,60	24,62	1.289.030,70	...	1.428.204,10	23,92	1.579.913,50	24,14
II. Despesa Primária	1.145.274,97	22,90	1.092.372,60	22,41	1.172.958,70	21,73	1.299.819,10	21,77	1.439.220,50	21,99
III. Resultado Primário Governo Central (I-II)	108.090,99	2,16	108.090,00	2,22	116.072,00	2,15	128.385,00	2,15	140.693,00	2,15
IV. Abatimento ⁽²⁾	25.000,00	0,50	45.200,00	0,93	0	0	0	0	0	0
V. Resultado Primário Governo Federal Ajustado (III-IV)	83.090,99	1,66	62.890,00	1,29	116.072,00	2,15	128.385,00	2,15	140.693,00	2,15
VI. Resultado Primário Empresas Estatais Federais	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
VII. Resultado Primário Governo Federal (V+VI)	83.090,99	1,66	62.890,00	1,29	116.072,00	2,15	128.385,00	2,15	140.693,00	2,15
VIII. Resultado Nominal Governo Federal ⁽³⁾	-32.206,0	-0,64	-35.221,0	-0,72	-25.682,00	-0,48	-12.673,00	-0,21	-9.772,00	-0,15
IX. Dívida Líquida Governo Federal ⁽³⁾	1.066.785,0	21,90	1.088.718,00	20,20	1.108.855,00	18,60	1.125.858,00	17,20
Memorando										
Produto Interno Bruto	5.000.975		4.875.164		5.398.712		5.971.845		6.544.299	

Fonte: PL 1, de 2013-CN e PL 2, de 2013-CN (projeto de LDO para 2014). Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Antes de reduções de despesas do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e de desonerações tributárias, à exceção de 2013.

⁽²⁾ Reduções de despesas do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e de desonerações tributárias.

⁽³⁾ No PL 1, de 2013, antes de reduções de despesas do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e de desonerações tributárias.

Nos últimos quatro exercícios findos, apenas em 2011 a meta primária cheia foi atingida. Em 2009 e 2010 ela foi reduzida e cumprida por meio de artifícios não relacionados com o esforço de poupança corrente; em 2012, não houve redução, mas as manobras usadas para cumpri-la foram as mais variadas. As despesas do PAC foram abatidas quase no limite permitido pela LDO e, mais ainda, o Tesouro reclassificou volume considerável de despesas nesse grupo no apagar das luzes do exercício, para inflá-las. A União teve que resgatar cotas do FFIE, mesmo reconhecendo perdas acumuladas para o Fundo Soberano do Brasil. Como em exercícios anteriores, subsidiou o lucro do BNDES e antecipou dividendos dele e de outros bancos públicos, e os capitalizou sem que a despesa correspondente fosse registrada como tal na execução orçamentária.

3. Abatimentos da meta

O projeto de LDO, em lugar de admitir que esforço global desse porte não poderá se realizar em 2014 e contemplar meta menor, prevê, para compensar, colchão ainda mais generoso e diversificado, com a possibilidade de abatimento não só das despesas do PAC, como da renúncia de receitas, e ainda exime explicitamente a União de suprir a diferença entre o esforço fiscal de estados e municípios e seu superávit estimado.¹

¹ “Art. 2º A elaboração e a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2014, bem como a execução da respectiva Lei, deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de superávit primário de R\$ 116.072.000.000,00 (cento e dezesseis bilhões e setenta e dois milhões de reais) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e R\$ 0,00 (zero real) para o Programa de Dispêndios Globais, conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo IV, de forma a buscar obter um resultado para o setor público consolidado não financeiro de R\$ 167.360.000.000,00 (cento e sessenta e sete bilhões e trezentos e sessenta milhões de reais).

§ 1º

...

§ 3º O governo central poderá ampliar o seu esforço fiscal de forma a buscar obter o resultado para o setor público consolidado não financeiro, referido no caput.

Art. 3º A meta de superávit a que se refere o art. 2º pode ser reduzida em até R\$ 67.000.000.000,00 (sessenta e sete bilhões de reais), relativos ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, cujas programações serão identificadas no Projeto e na



4. **Abatimentos da meta da União** A possibilidade de abatimento das despesas do PAC, como da renúncia de receitas, englobados numa autorização de R\$ 67 bilhões, diminui para até 0,91% do PIB (R\$ 49,1 bilhões) o resultado que será de fato perseguido pela União, menos que a estimativa para o esforço subnacional constante da LDO. Tudo isso considerado, o resultado estipulado no projeto cai para 1,4% do PIB, se os governos regionais realizarem, por hipótese, 0,5% do PIB. A expectativa dos analistas do mercado financeiro levantadas pelo Banco Central no boletim Focus (mediana em 3 de maio), de resultado primário de 2% do PIB em 2014, ainda era otimista.
5. **Desonerações como abatimento da meta** O projeto de LDO consagrou nova distorção, de autorizar também o desconto de “desoneração de tributos” para fins do cumprimento da meta. Não obstante a possibilidade de mudanças de última hora do indicador de resultado primário², a realização de despesas com o PAC é mais fácil de aferir. Não é possível, ao contrário, precisar o montante da renúncia de impostos e contribuições, pois se trata de créditos tributários que não foram contabilizados, e a LDO deveria estabelecer uma metodologia o mais clara possível de apuração, incluindo a definição do período em que incentivos tenham sido concedidos.
6. **Superestimativa da contribuição dos governos regionais** Enquanto passa a desobrigar a União pela compensação do que faltar, o projeto de LDO, contrariando dados recentes e a decisão de afrouxar o controle sobre as contas subnacionais, continua atribuindo a esses governos esforço de 0,95% do PIB. A redação do *caput* do art. 2º do projeto de LDO é inadequada, porque dá a entender que o resultado de estados e municípios está garantido em R\$ 51,3 bilhões.
7. **Meta indefinida** A contribuição dos governos regionais no cômputo do superávit passou a ser mais uma incógnita e ampliou a indefinição quanto ao tamanho provável do resultado primário, que pode vir a ser de entre 0,9% do PIB e 3,1% do PIB. Tanta flexibilidade, somada ao rol das manobras contábeis já conhecidas, explica a cautela do mercado ao avaliar os números oficiais. As expectativas do mercado são de resultado primário em 2015 e 2016 de, respectivamente, 2,3% do PIB e 2% do PIB, nunca referendando a meta cheia.
8. **Metas primárias para o triênio** O Anexo IV.1 estabelece como metas – ou melhor, resultados estimados para todo o setor público – para os dois exercícios à frente (2015 e 2016) o mesmo saldo primário (3,1% do PIB), embora

Lei Orçamentária de 2014 com identificador de Resultado Primário previsto na alínea “c” do inciso II do § 4º do art. 7º desta Lei, e a desonerações de tributos.

...

² Qualquer despesa classificada como tal, paga em 2014, 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 tem podido inclusive alterar sua programação durante o exercício sem prévia anuência do Legislativo.



A carga de receitas federais em 2012, inflada por dividendos de estatais financeiras, superou o excelente comportamento registrado em 2008 e em 2011.

variando o crescimento do Produto e já tendo sido colocada em questão a parcela de estados e municípios. A hipótese em projetos de LDO é sempre de que fiquem inalteradas as

contribuições, para o que originalmente se chamou esforço de ajuste, dos orçamentos fiscal e da seguridade, das estatais federais e dos governos subnacionais. Estatais federais fazem contribuição nula desde que a Eletrobras foi excluída das estatísticas.

9. **Manutenção da meta cheia equivalente a 3,1% do PIB** A insistência do Executivo em demonstrar seu comprometimento com essa meta pode não ser despropositada, diante de manifestações como a do vice-diretor do Departamento de Assuntos Fiscais do FMI, que o Brasil ainda tem uma dívida pública elevada para um país emergente, e o melhor a fazer seria cumprir a meta de superávit primário de 3,1% do PIB neste ano, sem lançar mão de mecanismos que o reduzam.³
10. **Programação orçamentária e financeira irrealista** Outra consequência indesejada da margem em torno da meta cheia é, como ocorreu pela primeira vez em 2011, a imputação, na programação orçamentária e financeira e no contingenciamento, de valor inferior – no caso, nulo – àquele considerado no projeto de lei orçamentária e na própria Lei como abatimento. Como decorrência, pode haver contingenciamento mesmo que receitas e despesas obrigatórias correspondam ao estimado na lei orçamentária. A consideração, na programação, de abatimento menor que no projeto e na Lei contribui para o irrealismo do orçamento aprovado pelo Congresso e deveria ser barrada.
11. **Outros indicadores fiscais** A LDO faz previsões, igualmente indicativas, do resultado nominal e do estoque da dívida pública em fins de período, tanto para a União, como para o setor público consolidado.

³ De acordo com os dados citados em matéria da Imprensa (Valor Econômico, 17 de abril), “A dívida bruta do governo brasileiro deve ficar em 67,2% do PIB neste ano, abaixo dos 68,5% do PIB de 2012, mas bem acima da média de 34,3% do PIB dos países emergentes, de acordo com previsões da instituição. Já a dívida líquida, mais usada no Brasil e que abate ativos como as reservas internacionais, vai atingir 33,6% do PIB em 2013, prevê o FMI. Ainda assim, um número superior à média de 23,6% do PIB projetada para os países emergentes.” O vice-diretor “lembrou que o país gerou por um bom tempo superávits primários expressivos, que ajudaram a tirar pressão sobre os juros, permitindo uma redução das taxas de níveis que eram muito elevados”.



RESULTADOS PARA O SETOR PÚBLICO, 2012-2014

(% do PIB)

	Observado	Projetado			
	2012	2013	2014	2015	2016
Superávit Primário	2,38	3,2	3,1	3,1	3,1
Dívida Líquida	35,21	33,4	30,9	28,4	26,4
Resultado Nominal	-2,47	-0,95	-0,70	-0,42	-0,36
Juros Nominais	4,86	4,15	3,80	3,52	3,46

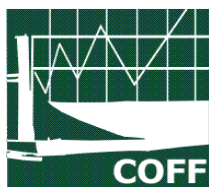
Fonte: Banco Central, PL 1 e PL 2, de 2013-CN.

12. **Redução veloz da dívida no projeto** A dívida líquida encolherá de 33,4% do PIB, onde o projeto pretende que esteja situada em dezembro de 2013, para 30,9% do PIB em 2014, e a trajetória cadente prevista no projeto continuaria no período, com queda de 7 pontos de porcentagem até 2016 (26,4% do PIB), em virtude do cenário com que o Executivo trabalhou. A do governo central terá queda de 21,9% em 2013, para 20,2% do PIB em 2014, e 17,2% do PIB em 2016. O mercado, por sua vez, na mediana de suas expectativas no levantamento de 3 de maio, discorda substancialmente do governo, e estima a relação dívida-PIB em 34,8% do PIB no fim deste exercício e em 34% do PIB em 2014, evoluindo para 31,9% do PIB em 2016.

Desde 2005 é facultado ao Executivo abater da meta primária até o montante da execução de despesas com ações do Projeto Piloto de Investimento, e depois do Programa de Aceleração do Crescimento. O teto para esse abatimento aumentou durante o exercício em 2007 e 2010, por alteração nas LDO, para afrouxar os limites da programação orçamentária e financeira. Não só. Em 2010 e 2011, o abatimento da meta podia ter mais um componente, o excesso de superávit que tivesse sido apurado no exercício anterior. A LDO de 2012 não revigorou o dispositivo.

13. A dívida líquida como indicador único de solvência em debates sobre a situação fiscal brasileira vem sendo questionada, por abater haveres cuja liquidez é questionável. A LDO deveria também explicitar a trajetória prevista da dívida bruta, o que eventualmente daria respaldo a aumentos/reduções da meta primária no exercício.

14. **Déficit nominal rapidamente em queda no projeto** Como previsão de projetos de LDO anteriores, ao fim do triênio o déficit nominal, recuando rapidamente, seria quase eliminado (0,36% do PIB em 2016). Isso se daria graças em parte à implausível hipótese de Selic estável em 7,25% no triênio, despesas com juros em proporção do PIB em queda, resultado primário atingindo a meta cheia e crescimento do PIB no seu potencial, ou mais no ano pós-Copa (5%). O mercado, por sua vez, estima déficit nominal de 1,5% do PIB no último ano do triênio. O governo espera déficit nominal em 2013 de 0,95% do PIB, embora em 12 meses encerrados em março tenha representado 2,8% do PIB, e o mercado calcula em 2,75% do PIB. O previsto no projeto para 2014 é de 0,7% do PIB; 2,55% do PIB, segundo o mercado.



II – MAIS SOBRE O DESEMPENHO DE ESTADOS E MUNICÍPIOS

15. *Nova mudança na LDO de 2013*

O PL 1, de 2013, se aprovado, constituirá a segunda mudança da LDO deste exercício no tocante à meta primária.⁴ O projeto de lei em tramitação dispensa a União de assegurar a parcela do superávit atribuída aos governos subnacionais⁵, nos moldes do projeto de LDO para 2014.

16. A E.M. que acompanha o PL esclarece que o compromisso da União foi proposto originalmente levando em consideração cenário macroeconômico distinto do de hoje, “em que ainda não havia a necessidade de ampliar os investimentos do Governo Federal e dos Estados, Distrito Federal e Municípios e de promover uma política de desonerações tributárias abrangente, em decorrência de novo recrudescimento da crise financeira internacional e das incertezas dela decorrentes”. Passa a citar dados sobre a economia mundial e a frustração das expectativas de sua recuperação mais rápida, atribuindo a esses investimentos a virtude de minimizar internamente o impacto no PIB desse cenário adverso.

17. A proposição reflete cautela do Executivo com o lamentável desempenho de estados e municípios, que em 2012 contribuíram com R\$ 19,9 bilhões, menos da metade dos R\$ 42,85 bilhões com que participavam nas estimativas de resultados primários da LDO, e a frustração teve que ser coberta pela União.

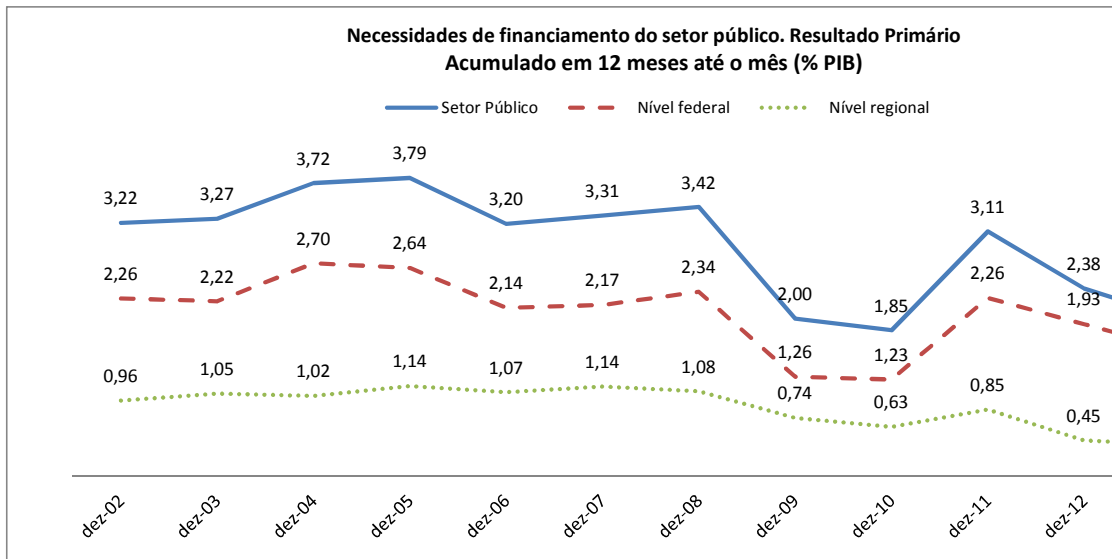
Reduções na meta primária cheia, consubstanciadas em alterações das LDO como em 2009 e 2010, foram mais frequentes que aumentos. Em 2011, já expressa em reais, a meta primária foi elevada em R\$ 10 bilhões por decisão do Executivo, sem buscar autorização legislativa. Em 2007 a LDO foi alterada para conter meta expressa em reais, por ocasião da revisão de metodologia de apuração das contas nacionais pelo IBGE e divulgação de nova série do PIB.

18. O desempenho desses governos vinha sendo insuficiente em 2009-2011 (entre 0,63% do PIB e 0,85% do PIB), piorou em 2012 (0,45% do PIB), como mostra o Gráfico, e pode piorar mais em 2013 com as novas autorizações que lhes foram dadas pelo Tesouro e Conselho Monetário Nacional para aumentarem seu endividamento e gastar⁶. A propósito, houve aumento considerável em garantias prestadas pela União a estados e municípios, como será comentado em “riscos fiscais”.

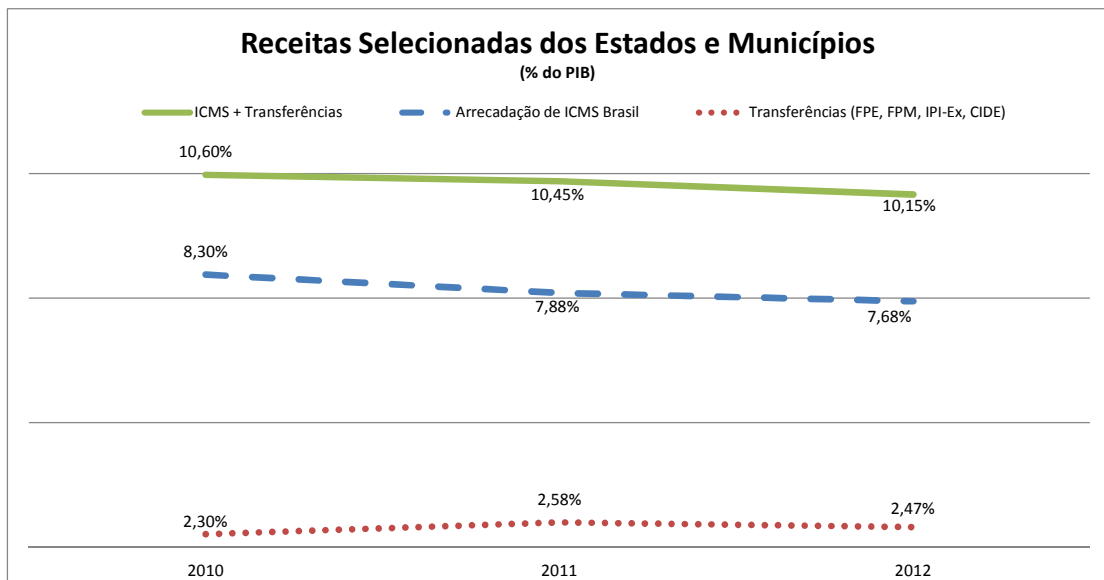
⁴ A primeira modificou o art. 3º, criando abatimento único para despesas do PAC e desonerações tributárias, reproduzido no projeto de LDO para 2014, e transformou-se na Lei 12.795/13, de 2 de abril.

⁵ Ver PL 1 em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/PLN/2013/msg152-15abril2013.htm. A proposição pretende alterar o caput do art. 2º da Lei nº 12.708/2012, de 17 de agosto, e acrescentar-lhe um § 4º, de forma a desobrigar a União, sem fechar a possibilidade, de cobrir diferença entre a meta e o resultado primário efetivo de estados e municípios. É a mesma redação do projeto de LDO para 2014, com valores mais baixos.

⁶ Esse tipo de medida vem sendo adotada com intensidade desde 2008, quando se revelou a crise internacional. Em 2012, justificou-se em parte como medida de compensação para a perda de receitas causada pelas desonerações feitas na esfera federal. Acordos anunciados em agosto e setembro haviam permitido que 21 Estados pudessem contrair empréstimos de até R\$ 58,3 bilhões. As instituições financeiras foram autorizadas posteriormente a liberar financiamentos para Estados que não participam do PAF (Amapá e Tocantins), no total de R\$ 2,8 bilhões.



19. Ao mesmo tempo, dados do Conselho de Política Fazendária e da STN mostram que a arrecadação do ICMS caiu relativamente ao PIB, assim como a distribuição dos fundos de participação.





III – METAS E RESULTADOS EM 2013 E 2014

- 20. A confiança do Copom** Continuando a confiar em uma política fiscal da qual o Executivo já se afastou, o Comitê de Política Monetária do Banco Central, ao avaliar prospectivamente as tendências da inflação na Ata da 174ª reunião (16 e 17 de abril), manifestou que “16. Em relação à política fiscal, considera-se como hipótese de trabalho a geração de superavit primário de R\$155,9 bilhões em 2013, conforme os parâmetros da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – 2013. Para 2014, admite-se, como hipótese de trabalho, a geração de superavit primário de R\$167,4 bilhões, conforme parâmetros constantes do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) – 2014.” A reunião foi posterior ao encaminhamento ao Congresso do PL 1, de 2013, que altera a LDO do corrente exercício, e bem depois da sanção da Lei 12.795/13 (2 de abril). Menos esforço fiscal implica Selic mais alta para conter demanda agregada e preços.
- 21. Base de comparação** Não foi divulgada ainda, por falta de orçamento sancionado na data em que seria devido⁷, a primeira avaliação orçamentária de 2013, que só em 22 de maio mostrará o resultado oficialmente esperado dos orçamentos fiscal e da seguridade neste exercício. O decreto de programação financeira⁸, tardio em relação a outros anos, apenas concentrou receitas da lei orçamentária e a formação do superávit no terceiro quadrimestre, sem contingenciar despesas. Com a proposta de alteração da LDO de 2013, descobre-se uma reestimativa da meta a ser atingida e de receitas intermediárias entre a proposta orçamentária e a Avaliação.
- 22. Programação em 2013** Em 2012, só na 5ª Avaliação o decreto admitiu algum abatimento das despesas do PAC. Em 2013, dados a situação das finanças públicas, o intuito de usar instrumentos fiscais para dinamizar a economia e a necessidade de demonstrar compromisso com a programação aprovada pelo Congresso, toda a margem para redução da meta (R\$ 65,2 bilhões) deveria ser utilizada já no primeiro decreto de contingenciamento. Mas não é o que mostra o PL 2, de 2013-CN, no Anexo de Metas Fiscais. Apenas R\$ 45,2 bilhões são usados como abatimento.

⁷ Ver a Lei 12.708/12, de 17 de agosto (LDO), arts. 48 e 49. O orçamento federal (Lei 12.978/13, de 4 de abril), foi publicado em 5 de abril.

⁸ Ver Decreto 7.995, de 2 de maio de 2013.

IV – MAIS SOBRE INDICADORES E O CENÁRIO MACROECONÔMICO

23. A coleta de valores para as principais variáveis e indicadores econômicos é apresentada em Tabela a seguir, que inclui o observado nos dois últimos anos e projeções para o período de 2013 a 2016. Facilitaria se o projeto de LDO e anexos 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.⁹

ORÇAMENTO, PROGRAMAÇÃO E DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS 2011-2014
Parâmetros e Indicadores Macroeconômicos

Parâmetros	2011	2012					2013				2014		2015		2016	
	Realizado	LOA 2012	Program Dec. 7.680 Fevereiro/1ª Avaliação Dec. 7.707 Março	3ª Avaliação Dec. 7.781 Julho Proposta 2013	5ª Avaliação Dec. 7.847 Novembro Atualiza Proposta 2013	Realizado	LDO 2013	LOA 2013	Mercado Focus (3/5/13)	PLDO 2014/PL 1 2013	Mercado Focus (3/5/13)	PLDO 2014	Mercado Focus (3/5/13)	PLDO 2014	Mercado Focus (3/5/13)	PLDO 2014
PIB real (%)	2,73	4,50	4,50	3,00	2,00	0,87	5,50	4,50	3,00	3,50	3,50	4,50	3,50	5,00	3,50	4,50
PIB (R\$ bilhões)	4.143,0	4.510,1	4.573,6	4.483,2	4.491,2	4.402,5	5.027,5	5.000,8	4.851,6	4.875,2	5.321,2	5.398,7	5802,0	5.971,8	6297,4	6.544,3
IPCA acum (%)	6,50	6,00	4,70	4,70	5,20	5,84	4,50	4,91	5,71	5,20	5,76	4,50	5,41	4,50	5,05	4,50
IGP-DI acum (%)	5,00	6,00	4,99	6,19	7,94	8,11	4,50	5,18	4,80	5,18	5,00	5,00	4,84	5,00	4,70	4,95
INPC acum (%)	6,08	...	4,50	...	...	6,20	4,50	4,75	5,94	5,20	5,00	4,50	5,00	4,50	5,00	4,50
Massa salarial (%)	15,40	9,79	11,73	12,51	13,23	13,52	10,34	12,37	...	11,64	...	12,34	...	12,72	...	12,56
Selic média (% a.a.)	11,67	10,50	10,48	8,86	8,52	7,23	9,43	7,28	7,81	7,27	8,50	7,28	8,75	7,19	9,00	7,22
Selic-fim período (% a.a.)	10,91	...	...	8,00	7,25	7,25	9,00	7,25	8,25	7,25	8,25	7,25	8,88	7,25	8,50	7,25
Câmbio médio (R\$/US\$)	1,67	1,80	1,79	1,93	1,95	1,95	1,84	2,03	2,00	2,00	2,04	2,04	2,07	2,07	2,10	2,09
Câmbio fim (R\$/US\$)	1,88	...	1,76	...	...	2,03	1,86	2,03	2,00	2,00	2,05	2,06	2,10	2,08	2,12	2,08
Petróleo-médio (US\$)	112,52	104,00	111,64	113,87	110,18	108,38	...	112,54	...	...	...	...	...	...	...	...

Fonte: Relatórios de Avaliação e decretos citados; Leis orçamentárias de 2012 e 2013; LDO 2013; PLDO 2014; PL 1/2013-CN; Expectativas de Mercado - Focus; SOF/MPOG; STN/MF; Bacen. Elaboração dos autores

24. Cenário macroeconômico O projeto de LDO para 2014 subestima a inflação no período, subestima a taxa básica de juros e corre o risco de superestimar o crescimento real e ainda o da massa salarial. De acordo com as hipóteses do projeto, os juros reais sobem de 2013 para 2014 e permanecem estáveis a um nível baixo (2,6% a.a.) por 3 anos consecutivos. Os analistas do mercado financeiro sondados pelo Banco Central e o Fundo Monetário Internacional esperam crescimento de 3% em 2013. Caberia explicação para a queda da inflação com a Selic inalterada, e Selic inalterada com crescimento vigoroso e salários e emprego em alta.

25. A frustração do crescimento A Tabela mostra o otimismo demonstrado em 2012 quanto ao ritmo previsível de crescimento econômico, pelo menos desde a lei orçamentária, e o mesmo ocorreu em 2011. De acordo com o projeto, o crescimento em 2013 se frustrará em relação ao previsto no

⁹ A informação sobre os valores atribuídos às variáveis macroeconômicas é parcimoniosa e dispersa em centenas de páginas. Um resumo 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 projeto de LDO e permitiria previsões alternativas. 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, conforme previsto no projeto da LDO.



orçamento deste ano. Em vez de 4,5%, estima-se agora expansão de 3,5%, e 4,5%, 5% (em virtude do efeito arrasto das obras para a Copa do Mundo de Futebol) e 4,5%, de 2014 a 2016. O Banco Central trabalha com previsão de 3,1% de crescimento em 2013, de acordo com o Relatório de Inflação de março. A economia cresceu 0,9% em 2012. O mercado prevê 3% em 2013, e 3,5% daí em diante. O crescimento do PIB verificado no primeiro bimestre de 2013, em comparação com o mesmo período de 2012, foi de 2,3%, conforme o IBC-Br, aproximação do PIB. O FMI, no recém divulgado (abril) *World Economic Outlook* incorpora em suas projeções o crescimento brasileiro de 3% (antes, de 3,5%) em 2013 e de 4% em 2014.

26. Faltam explicações para a revisão da taxa de crescimento em 2013, embora se saiba que o carregamento de 2012 foi pequeno (0,7%). 4,5% para anos seguintes seriam, segundo o projeto, mais próximos da taxa de crescimento potencial do PIB, que o Executivo já avaliou em até 5,5%, em previsões mais otimistas no pós-crise internacional. Com a queda dos investimentos em anos recentes, a estimativa da taxa de crescimento potencial do PIB tem caído, na avaliação de muitos analistas, para até 3%, o que desautorizaria projeções mais elevadas que isso no curto prazo. Em entrevista à Imprensa, o economista-chefe do FMI disse que o crescimento potencial do Brasil parece mais baixo do que se pensava. Segundo ele, se a economia estivesse muito abaixo do ritmo potencial, o país veria a inflação cair, e o desempenho mais fraco da economia brasileira tem grande relação com baixo nível dos investimentos e gargalos de infraestrutura e no mercado de trabalho.¹⁰

27. Crescimento, arrecadação e resultado primário Menor atividade econômica em parte justifica as iniciativas para reduzir a meta primária já a partir deste ano, por insuficiência de receita de todo o setor público, agravada por desonerações e a erosão da base tributável (preços da energia elétrica, Cofins na importação ...). Se de fato o investimento vier a ser motor do crescimento deste ano, isso conspira contra a arrecadação pela baixa incidência de tributos sobre bens de capital.

28. Taxa básica de juros subestimada A taxa Selic não será de 7,25% ao ano – última meta adotada pelo Copom antes do encaminhamento do projeto – no final de cada período, de 2013 a 2016, como diz o projeto. Não se espera que essa taxa fique inalterada quando o governo acena com o afrouxamento do esforço fiscal. Desde 22 de março o mercado espera Selic de 8,5% ao fim de 3 dos 4 anos (8,75% em 2015). Se a Secretaria de Política Econômica, em sua grade de 7 de março, tivesse resolvido adotar o último prognóstico do mercado para 2013 disponível (1º de março), teria como hipótese

¹⁰ Valor Econômico. Ver em <http://clippingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2013/4/22/para-fmi-brasil-tem-baixo-pib-potencial>.



7,25% para a Selic em dezembro de 2013, mas deveria, pelo mesmo critério, prever para dezembro de 2014 Selic de 8,25% em dezembro, e de 8,5% para 2015 e 2016. Em 17 de abril, o Copom elevou a taxa básica para 7,5%. Esse aumento tão pequeno fez o mercado rever, desde 19 de abril, sua previsão para 8,25% em dezembro de 2013, e em 3 de maio, respectivamente, 8,25%, 8,9% e 8,5% em 2014, 2015 e 2016.

29. Inflação subestimada

O projeto prevê para 2013 inflação medida pelo IPCA de 5,2%, menos que o mercado em todas as pesquisas Focus desde 1º de março (praticamente estável em torno 5,7%) e o Banco Central, em seu Relatório de Inflação de março (também 5,7%). A inflação cederá, segundo o governo, convergindo já em 2014 para a meta (de 4,5%) fixada pelo Conselho Monetário Nacional, mesmo sem qualquer ação relativa à taxa de juros, e não obstante hipóteses de mais atividade econômica e massa salarial ainda em crescimento expressivo. Novamente discordam do projeto de LDO o mercado (em 3 de maio, 5,8%, 5,4% e 5,1% em respectivamente, 2014, 2015 e 2016) e o Banco Central (5,3% em 2014 e 5,4% no primeiro trimestre de 2015). Até abril, o IPCA em 2013 acumulou em 12 meses quase 6,5%, e 2,5% em 1/3 do ano.



V - RECEITAS E RENÚNCIA DE RECEITAS

- 30. A receita no Anexo de Metas Fiscais** A LDO tem vigência de um ano¹¹, e talvez por isso não pareça ao Executivo valer a pena, por exemplo, desdobrar a receita em seus grupos, nem sugerir em que direção os grandes agregados possam variar durante o triênio, já que todas as previsões serão refeitas na lei orçamentária (relativamente a 2014) e nos próximos projetos de LDO (2015 e 2016) e respectivos orçamentos.
31. A expectativa de receita (Anexo IV.1) em 2016, de 24,1% do PIB antes das transferências a estados e municípios, está ligeiramente acima dos 24% do PIB, inflados por dividendos de estatais financeiras, observados em 2012. No entanto, a receita cresce no horizonte temporal da LDO: queda no próximo exercício (23,9% do PIB) e uma retomada da arrecadação e possivelmente da carga tributária, sem maiores explicações (pouco mais de 23,9% do PIB em 2015), sempre bem abaixo dos improváveis 24,6% do PIB na reprogramação mais recente do orçamento de 2013.
32. Decorridos 12 anos de sua aprovação e negando a intenção da LRF, os sucessivos projetos de LDO, nem nas metas para os três exercícios à frente, nem no texto da lei, trazem qualquer informação substantiva sobre a direção da política tributária. Este novo projeto passa ao largo de iniciativas em pauta e seu efeito na arrecadação, como redução da carga tributária, seu uso para conter a alta dos preços, incentivos setoriais, fim da desoneração da folha em 2014, compensação ao regime geral da Previdência, a reforma da tributação pelo PIS/Cofins ainda em 2014, o destino da Cide-combustíveis no médio prazo, recursos do Pré-sal
- 33. Receitas Previdenciárias** Apenas a arrecadação previdenciária está separada das demais receitas nas projeções do Anexo. A previsão é de que as contribuições para o INSS continuem aumentando.
- A trajetória de crescimento das receitas do INSS não foi interrompida na crise de 2009. Caminharam gradualmente de 5,4% do PIB em 2008, para mais de 6,2% do PIB (antes da compensação) em 2012.*
34. Com a compensação, estão estimadas em 6,42% do PIB para 2013. Melhorariam em 2014 (6,55% do PIB), e seguiriam crescendo até 6,71% do PIB em 2016 – o que em parte se explica pela hipótese de crescimento da massa salarial – e se estabilizariam fora do horizonte do projeto de LDO, correspondendo a supor que a massa salarial passaria a acompanhar o crescimento nominal do PIB.

¹¹ 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.

35. **Renúncia de receitas**

As renúncias de receitas, segundo as estimativas contidas nas LDO, vêm crescendo tanto em relação ao PIB, como em percentagem da arrecadação em anos recentes. As renúncias de receitas administradas, exceto o INSS, segundo o demonstrativo próprio, chegarão em 2014 a R\$ 190,2 bilhões, 3,5% do PIB, com ligeiro aumento em relação ao previsto na LDO de 2013 (3,2% do PIB).

Passada a crise de 2009, a trajetória descendente da dívida líquida do setor público (DLSP) havia sido retomada, graças principalmente ao forte crescimento (7,53% em 2010) e superávit primário novamente elevado (3,11% do PIB em 2011). Registrou seu mais baixo patamar em maio de 2012 (35% do PIB, com a ajuda do câmbio). A queda foi interrompida em meados desse ano em razão do fraco desempenho da economia e dos baixos resultados fiscais obtidos, e fechou 2012 em 35,2% do PIB, resultado aquém do esperado.

Os principais itens são o Simples, rendimentos isentos e não tributáveis do imposto de renda da pessoa física e a Zona Franca de Manaus, representando, respectivamente, 23,3%, 13,7% e 12,8% da renúncia total.

36. **Participação das renúncias ou benefícios tributários no total da arrecadação**

A participação das renúncias ou benefícios tributários no total da arrecadação alcançará 23,8% em 2014. A maior parte dos gastos tributários, segundo o método de apuração, corresponde ao imposto de renda (43,3%), principalmente na pessoa jurídica. O segundo tributo em importância é a Cofins, que para 2014 representaria 28,7% do total da renúncia.

37. **Renúncia da Previdência**

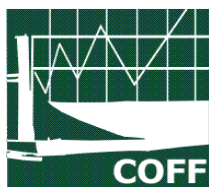
O montante de renúncias de receitas previdenciárias estimado para 2014 é de R\$ 48,4 bilhões (12,6% da arrecadação da Previdência, antes de transferências a terceiros e incluindo a compensação da perda calculada, mediante transferência intraorçamentária). Corresponde a 0,9% do PIB. Em sua maior parte decorre da desoneração da folha (39,9%), dos benefícios do Simples (28,9%), e outra parte importante (20,9%), dos benefícios concedidos a entidades filantrópicas. Essa estimativa considera que as desonerações temporárias de cobranças sobre a folha de salários de um vasto rol de setores (até 2014) não afetarão a receita.

38. **Carga tributária**

Mesmo com renúncias tão altas e oscilações nos últimos quatro anos, a carga tributária mostra tendência de alta, que o projeto de LDO parece confirmar. É claramente o caso da receita do INSS.

39. **Tamanho do abatimento da meta primária da União**

Diante de estimativa de renúncia que soma R\$ 238,6 bilhões, mesmo que se possa aferi-la com o maior rigor, caso a autorização valha irrestritamente, englobando desonerações concedidas a qualquer tempo, a margem que o projeto de LDO prevê como abatimento da meta primária estaria folgadoamente preenchida, sem qualquer novo incentivo em 2014.



VI – DESPESAS

40. **Despesas federais** Partem de 23,3% do PIB em 2013, de acordo com o dado oficial mais recente, com a inclusão das transferências a estados e municípios e da compensação pelas desonerações previdenciárias, e com a hipótese de que R\$ 45,2 bilhões sejam usados como abatimento da meta. Para frente o Executivo espera o cumprimento integral da meta, e as despesas caem em 2014 para 21,7% do PIB, subindo moderadamente para 22% do PIB em 2016. Entre 2014 e 2016, crescem no mesmo montante das receitas, preservada a meta primária.
41. Não há informações sobre o desdobramento da despesa primária em obrigatória ou discricionária, em investimento e custeio, nem mesmo o volume de transferências para estados e municípios, que dependeria da estimativa da receita dos tributos partilhados e de receitas do petróleo. Nenhuma nova medida relevante estaria sendo explicitamente incorporada às previsões do Executivo. O documento passa ao largo de iniciativas no período que afetam as despesas, como a política de reajustes dos salários do setor público, do salário mínimo após 2014, a compensação pela União de perdas com a redução das alíquotas interestaduais do ICMS, ou a capitalização de empresas públicas.
42. O déficit da Previdência cai rapidamente no período, de 0,86% do PIB em 2013 para 0,23% do PIB em 2016, e, sem explicação muito evidente, inicia trajetória de alta a partir de 2017, de acordo com o Anexo específico.

VII – PERSPECTIVAS PARA AS POLÍTICAS ECONÔMICA E FISCAL

43. **Falta da lei complementar** Ainda não foi regulamentado o art. 165, §9º, da Constituição, estabelecendo o conteúdo mínimo da lei de diretrizes orçamentárias. Os projetos de LDO federal sucedem-se burocraticamente, e frequentemente omitem questões relevantes, como algumas apontadas acima sobre receitas e despesas.
44. **Cenário curto** Além da descrição das iniciativas e resultados de 2012, o Anexo de Metas Fiscais Anuais (IV.1) contém uma tabela com a projeção de apenas três parâmetros macroeconômicos para 2014-16 e outra, também sucinta, com a trajetória da dívida líquida do setor público.
45. **Temas ausentes** O projeto de LDO para 2014, nos anexos, deveria debater questões atuais, como a articulação entre políticas fiscal e monetária, de forma a que o orçamento, via contenção das despesas federais, coadjuvasse o papel do Banco Central – agora que a inflação parece escapar ao controle e o Banco Central ameaça com uma nova rodada de aumentos da taxa Selic. A



política fiscal vem sendo crescentemente expansionista, mas o projeto de LDO não se refere a essa tendência; ao contrário, nega-a.

46. O projeto de LDO ressalta, a exemplo de tantas LDO anteriores, que: “atuando em linha com as políticas monetária, creditícia e cambial, o governo procura criar as condições necessárias para a queda gradual do endividamento público líquido em relação ao PIB, a redução das taxas de juros e a melhora do perfil da dívida pública”. A ligação com os resultados fiscais é proposta da seguinte forma: “Nesse sentido, anualmente, são estabelecidas metas de resultado primário no intento de garantir as condições econômicas necessárias para a manutenção do crescimento sustentado, o que inclui a sustentabilidade intertemporal da dívida pública. Por sua vez, o resultado nominal e o estoque da dívida do setor público são indicativos, por sofrerem influência de fatores fora do controle direto do governo”.
47. Embora nesse Anexo pareçam caber todas as considerações sobre como caminhou a economia e sobre as variadas vertentes da ação do governo, o projeto de LDO é impreciso no tocante a agenda e objetivos. Como se repete todos os anos, são ressaltados genericamente compromissos com políticas sociais redistributivistas, com investimentos e revitalização da infra-estrutura física (PAC 1 e PAC 2), e com melhoria e simplificação da tributação e redução da carga.
48. Vários parágrafos foram dedicados à retração da economia mundial em 2012, que teria afetado o crescimento, acompanhados da lista de fundamentos da economia brasileira e das medidas tempestivamente adotadas que ajudaram a minimizar seu impacto sobre o ritmo da atividade interna¹². A adoção de medidas menos restritivas no campo da política monetária desde agosto de 2011 e a queda da Selic a seu patamar mínimo histórico, teve, segundo o projeto, o mérito, de manter a demanda robusta e estimular o consumo das famílias (aumento de 3,1% no ano), mitigando a redução da procura mundial, com o que o crescimento do PIB teria sido retomado a partir do segundo semestre de 2012.

¹² Por exemplo, extraído do citado Anexo; “A percepção do Governo Brasileiro quando às consequências da crise permitiu a adoção de medidas econômicas tempestivas para mitigar parte dos efeitos deste novo acirramento da crise financeira internacional, com destaque para: (i) redução do IPI de diversos bens, com ênfase em veículos e eletrodomésticos; (ii) desoneração tributária de diversos setores; (iii) aquisição pública de máquinas e equipamentos; (iv) concessões de obras de infraestrutura; e (v) reformas no sistema financeiro que permitiram a redução da taxa Selic”.



49. Em LDO anteriores, o prognóstico era de que a economia brasileira, apesar do déficit em conta corrente desde 2008, continuasse 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 2012, esse saldo caiu para US\$ 19,4 bilhões (de US\$ 29,8 bilhões em 2011), e o elevado investimento estrangeiro direto (US\$ 65,3 bilhões) foi suficiente para financiar o déficit em transações correntes (de US\$ 54,2 bilhões). O Anexo silencia sobre as perspectivas para 2013 e no triênio à frente.
- 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 2014, o mercado prognostica situação bastante deteriorada, balança comercial superavitária em apenas US\$ 10,8 bilhões, déficit em conta corrente de mais de US\$ 74 bilhões e IED de US\$ 60 bilhões.*
50. Por conta do real valorizado e do ritmo de atividade econômica, o mercado, cada vez mais pessimista, prognostica (Focus de 3/5) para 2013 superávit da balança comercial de apenas US\$ 10 bilhões (déficit de US\$ 5,2 bilhões acumulado até março), com déficit em conta corrente de US\$ 70 bilhões, e investimento estrangeiro direto de US\$ 60 bilhões. Em 2014, seriam, respectivamente, US\$ 10,8 bilhões, US\$ 74,3 bilhões e novamente US\$ 60 bilhões, piorando a perda de reservas, ou dependendo do ingresso de recursos externos para o mercado de capitais (ações e títulos de renda fixa) e de empréstimos do setor financeiro, mais voláteis, para equilibrar a conta, o que não acontecia desde 2001. Ao fim do triênio (2016), a situação seria ainda menos favorável, com saldo de US\$ 11 bilhões na balança comercial, déficit em conta corrente de US\$ 77 bilhões, e IED de US\$ 55 bilhões. Projeções dessa natureza tornam menos aceitáveis as estimativas para a cotação do dólar norte-americano constantes do projeto de LDO para 2014, que tenderia a ser valorizar.
51. Sucessivos superávits no passado resultaram no acúmulo de reservas no conceito de liquidez internacional, cujo saldo foi de US\$ 53,8 bilhões em 2005 a US\$ 377 bilhões em 30 de março 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).
52. O crescimento do PIB em 2012 (0,9%) foi o menor desde 2000 (sem considerar a retração de 2009). Sem qualquer menção à perspectiva de redirecionamento da política monetária, o documento afirma que as estimativas para 2013 indicam crescimento real do PIB de 3,5%, porque: (a) a demanda doméstica continua robusta; (b) o investimento será o principal indutor do crescimento da economia, voltando a crescer quase o dobro do crescimento do PIB; (c) o consumo das famílias será novamente impulsionado pelo mercado de trabalho forte, com aumento da população ocupada, desemprego baixo, crescimento da renda e expansão do crédito.



53. Do lado da oferta, o projeto de LDO prevê a retomada da atividade industrial em 2013, pois os estoques cujo acúmulo respondeu pela desaceleração do setor no primeiro semestre de 2012 já se reduziram graças ao aumento no consumo das famílias. O governo afirma ter ampliado o leque de medidas em vigor para garantir o aumento da competitividade da indústria nacional, com destaque para o Plano Brasil Maior, adoção de margens de preferência, desonerações tributárias para diversos setores, redução da tarifa de energia elétrica, câmbio mais competitivo, concessões de obras de infraestrutura, reforma de marcos regulatórios de setores importantes na área de logística e juros reais mais baixos. Os dados até março ainda não corroboram essa expectativa, pois, segundo o IBGE, a produção industrial apresentou seu sexto resultado trimestral negativo.¹³
54. Além do aumento da produção industrial e dos serviços amparados pela demanda doméstica, destacar-se-ia a produção agrícola, que em 2013 deve apresentar nova safra recorde, somando 183,4 milhões de toneladas de grãos.
55. Apesar da situação financeira internacional incerta, o preço das *commodities* agrícolas permaneceria estável em patamar elevado e o preço de bens manufaturados apresentaria tendência de queda, fato que traria como benefícios: (i) gerar ambiente externo com perspectiva deflacionária; e (ii) manter os termos de troca brasileiros em patamar elevado, ajudando a manter o superávit comercial e a reduzir o custo das importações. O projeto lembra que o maior volume de reservas internacionais e a condição de credor líquido em moeda estrangeira reduziram o custo do financiamento externo, inclusive para empresas privadas.
56. Não é fácil concordar com a afirmação do governo que “a execução da segunda fase do ... PAC2 ... implicará o aumento do investimento público em infraestrutura, especialmente em moradia, saneamento, transporte e energia, de forma a garantir elevadas taxas de crescimento sem gerar pressões inflacionárias. O aumento do investimento público será feito sem prejuízo à política fiscal, que continuará comprometida com a sustentabilidade da dívida pública.”¹⁴

¹³ Ver em <http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&busca=1&idnoticia=2373>.

¹⁴ Ver Anexo IV.1 em <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2014/pldo/pldo>.



VIII – POLÍTICA MONETÁRIA, CREDITÍCIA E CAMBIAL

57. O Anexo VI 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, diminuí 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.¹⁵ 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.

58. Sobre esses objetivos, temos praticamente, no parágrafo introdutório, os mesmos termos das LDO de 2013 e de 2012, com ênfase em condições prudenciais para o mercado de crédito e no regime da taxa de câmbio flutuante.¹⁶

59. 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

60. Grande parte do Anexo, elaborado pelo Banco Central, tece considerações sobre a condução da política monetária de 2012 (“Nesse contexto, o Copom reduziu a

A informação introdutória do Anexo é de que “Os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial são, respectivamente, o alcance, pelo Banco Central do Brasil, da meta de inflação fixada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN); a manutenção das condições prudenciais e regulamentares para que a expansão do mercado de crédito ocorra em ambiente que preserve a estabilidade do sistema financeiro nacional; e a preservação do regime de taxa de câmbio flutuante. O atingimento desses objetivos deve observar a evolução da economia brasileira, em linha com as medidas conjunturais implementadas.”.

¹⁵ 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.”

¹⁶ O projeto para 2014 diz que: “Os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial são, respectivamente, o alcance, pelo Banco Central do Brasil, da meta de inflação fixada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN); a manutenção das condições prudenciais e regulamentares para que a expansão do mercado de crédito ocorra em ambiente que preserve a estabilidade do sistema financeiro nacional; e a preservação do regime de taxa de câmbio flutuante. O atingimento desses objetivos deve observar a evolução da economia brasileira, em linha com as medidas conjunturais implementadas.”

¹⁷ Diz o art. 115 do projeto de LDO de 2014: “A avaliação de que trata o art. 9º, § 5º, da Lei de Responsabilidade Fiscal 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 2014, conforme o § 4º do art. 4º daquela Lei Complementar, observado o disposto no inciso I do caput do art. 11 desta Lei. Parágrafo único. A avaliação mencionada no caput incluirá a análise e a justificativa da evolução das operações compromissadas do Banco Central do Brasil no período”.



taxa Selic de 11% a.a., em dezembro de 2011, para 7,25% a.a. em outubro de 2012, a menor taxa desde a sua criação”) e 2013 – referência às decisões do Copom de até março –, apenas um parágrafo se refere a 2014, e nada é dito sobre 2015 e 2016. “Para 2013 e 2014, 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”.

61. 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 (Resoluções 3.991, de 30.6.2011, e 4.095, de 28.6.2012, do CMN). As metas para os dois últimos anos do triênio (2015 e 2016) não foram ainda fixadas pelo CMN, mas a expectativa no projeto de LDO é de que permaneçam a mesma.¹⁸
62. Depois de a meta para a taxa Selic ter atingido 12,50% na reunião do Copom de julho de 2011, iniciou-se o período de queda dos juros, e os juros básicos caíram a 7,25%, o mais baixo da história, a que equivale igualmente a menor taxa real. Segundo sinalizações do Banco Central, o atual ciclo de afrouxamento monetário parecia estar no fim e deveria haver aumento da Selic para conter a aceleração inflacionária, o que ocorreu em 17 de abril, de forma tímida, quando o IPCA acumulado até março superou o teto da meta de inflação. Muitos analistas advertem para que sequência de ajustes tão brandos quanto o da última reunião do Copom não será suficiente para trazer a inflação para o centro da meta em curto prazo, e que o ciclo de alta pode ser dilatado.

¹⁸ Ver <http://www.orcamentofederal.gov.br/noticias/portugues/noticias/2013/abril/projeto-de-lei-de-diretrizes-orcamentarias-para-2014>.



IX – RISCOS FISCAIS

63. O Anexo de Riscos Fiscais (V) apresenta a avaliação dos riscos orçamentários; da administração da dívida pública mobiliária; dos passivos; e dos ativos contingentes.
64. Os riscos orçamentários estão relacionados a erros na previsão das receitas ou das despesas. No caso das receitas, temos o que mostra a Tabela seguinte.

Reação da Receita Administrada pela RFB, 2014
Variação de 1 p.p. nos Principais Parâmetros

Variável/Indicador	Receita Previdenciária	Demais Administradas
PIB	0,11%	0,60%
Inflação (IER)	0,10%	0,56%
Câmbio	-	0,09%
Massa Salarial	0,73%	0,07%
Juros (Over)	-	0,04%

Fonte: Anexo de Riscos Fiscais, PLDO 2014

65. Os cálculos apresentados mostram por exemplo que, para redução de um ponto percentual na taxa de crescimento do PIB, estima-se queda de 0,60% na receita administrada pela RFB, exceto a previdenciária. A inflação medida pelo IER traz naturalmente o segundo efeito na arrecadação mais importante. A taxa Selic é, das principais variáveis, a que menos afeta a receita administrada pela Receita Federal do Brasil. No caso da receita previdenciária, o indicador preponderante é a massa salarial. O demonstrativo deixa de lado o volumoso grupo de ingressos representado pelas receitas não administradas, cuja importância no total é crescente na última década.
66. Prevê-se que o salário mínimo, de acordo com os parâmetros do projeto de LDO, seja reajustado de R\$ 678,00 para R\$ 719,48. Provavelmente será mais elevado porque a variação do INPC em 2013, como de todos os índices de preços, será maior que o previsto. No caso das despesas, o aumento no salário mínimo de cada R\$ 1,00 resultaria em despesa líquida adicional de R\$ 304 milhões no exercício de 2014, sendo R\$ 187 milhões só no RGPS. Esses valores devem mudar até o encaminhamento do projeto de lei orçamentária. Se o salário vier a ser de R\$ 725,00, o impacto é estimado preliminarmente em quase R\$ 1,7 bilhão.
67. De acordo com o Anexo, para a dívida pública federal (DPF), cabe examinar, tendo por base a projeção de sua composição, o risco de mercado, dado pela possibilidade de elevação no estoque decorrente de alterações nas condições

que afetem os custos dos títulos públicos. A composição da DPF é o indicador mais imediato deste risco, pois seu estoque é composto por títulos com diferentes características, de acordo com o tipo de remuneração a que estão condicionados. Com o objetivo de reduzir riscos, o Tesouro Nacional tem priorizado a emissão de títulos prefixados e remunerados por índices de preços.

68. Outra forma de se avaliar o risco de mercado da dívida é estimar a sensibilidade do valor de seu estoque a alterações marginais de variáveis macroeconômicas.
69. No tocante à DPF, um aumento de 1% na taxa de câmbio, de 1% na taxa de inflação e de 1% na taxa Selic, mantidos ao longo de 2014, provocariam no estoque da dívida, no ano, aumento de 0,02% do PIB; de 0,15% do PIB; e de 0,09% do PIB, respectivamente, como mostra a Tabela. A queda na sensibilidade do estoque da DPF ao câmbio, de 2009 para cá, reflete a redução substancial da proporção da dívida cuja remuneração é atrelada à variação cambial. A mesma constatação se faz relativamente a juros, e o contrário, a inflação.

HISTÓRICO DE PREVISÕES DE SENSIBILIDADE DO ESTOQUE DA DÍVIDA A CHOQUES DE 1% NAS VARIÁVEIS MACROECONÔMICAS, 2009-2014

(%PIB)

Variáveis	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<u>Dívida Pública Federal (DPF)</u>						
Câmbio	0,04	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02
Inflação	0,12	0,12	0,11	0,13	0,15	0,15
Juros	0,15	0,15	0,13	0,14	0,09	0,09
<u>Dívida Líquida do Setor Público (DLSP)</u>						
Câmbio	-0,13	-0,13	-0,09	-0,11	-0,15	-0,14
Inflação	0,11	0,11	0,11	0,12	0,15	0,14
Juros	0,18	0,18	0,17	0,24	0,22	0,21

Fonte: Projeto de LDO para 2014, Anexo de Riscos Fiscais.

70. O esforço na mudança da composição da DPF trouxe reduções relevantes na sensibilidade da dívida às variáveis câmbio e juros. No período 2009 a 2014, observa-se redução de 40% na sensibilidade projetada da DPF a uma elevação de 1% na taxa de juros. Quanto a uma elevação da taxa de câmbio de 1%, a redução projetada foi de aproximadamente 50%.
71. No que tange à relação DLSP/PIB, projetando-se os ativos e passivos do governo para dezembro de 2013, um aumento (redução) de 1% na taxa de câmbio real/dólar, mantido ao longo de 2014, provocaria redução (aumento) de 0,14% na razão DLSP/PIB. Estima-se ainda que um aumento (redução) de 1% ao ano da taxa de juros Selic geraria um aumento (redução) de 0,21% na razão DLSP/PIB em 2014. Finalmente, no que se refere à variável inflação, a análise demonstra que o aumento (redução) de 1% na taxa de inflação eleva (reduz) em 0,14% a razão DLSP/PIB em 2014.



72. Em relação aos passivos contingentes, o dimensionamento dos riscos parte da identificação dos elementos que lhes dão origem. Por exemplo, demandas judiciais contra empresas estatais constantes dos orçamentos fiscal e da seguridade totalizam R\$ 3,8 bilhões; passivos da União oriundos de dívidas em reconhecimento pelo Tesouro, por sua vez, R\$ 107,8 bilhões. Existem ainda demandas variadas contra a administração direta, contra autarquias e fundações, outras de naturezas previdenciária e tributária e contra o Banco Central do Brasil, algumas de valores elevados, muitas sem estimativas e, em geral, processos em diversas instâncias de julgamento. Temos como exemplo de processo mais avançado, a disputa relativa a diferenças tarifárias cobradas por companhias aéreas que está em análise pelo STJ, com impacto estimado de R\$ 5,5 bilhões.
73. Chama atenção, no Anexo, no demonstrativo de passivos decorrentes das garantias e contra-garantias externas, o aumento das concessões de garantia no ano, de 2011 (US\$ 2,2 bilhões) para 2012 (US\$ 11,3 bilhões), principalmente em favor de estados e municípios, relativamente a empréstimos obtidos junto a órgãos multilaterais e governamentais de fomento. Esse aumento está associado à ampliação de limites para o endividamento no âmbito do Programa de Ajuste Fiscal.
74. Aos passivos contingentes se contrapõem os ativos contingentes, isto é, direitos da União cujo recebimento está condicionado a decisão judicial ou administrativa. O principal item desses ativos refere-se à Dívida Ativa da União, que fechou o ano de 2012 com um estoque de créditos (tributários, inclusive previdenciários, e não-tributários) de cerca de R\$ 1.146,6 bilhões. Já a arrecadação desse ativo somou R\$ 13,6 bilhões no mesmo ano, demonstrando a fragilidade dessa fonte para a arrecadação.
75. Outro item importante para as finanças públicas se refere aos créditos do Bacen com as instituições em liquidação originários de operações de assistência financeira (PROER), de R\$ 38,3 bilhões em fim de 2012, e de saldos decorrentes de saques a descoberto na conta reservas bancárias. O valor justo desses créditos é avaliado pelo valor justo das garantias originais, constituídas por LFT, NTN-A3 e FCVS/CVS, excluídos os créditos preferenciais ao Bacen (pagamentos de despesas essenciais à liquidação, encargos trabalhistas e encargos tributários).
76. Falta, no Anexo de Riscos Fiscais, a título de ativos contingentes, a avaliação do efeito positivo para as receitas federais do resultado favorável em lides judiciais pendentes de decisão, da mesma forma que, em passivos, julgamentos contrários aos interesses do Fisco são considerados.



X – MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS

77. A finalidade original da citada margem¹⁹ (antes dos vetos à LRF) era a de permitir algum crescimento real das despesas obrigatórias de caráter continuado, 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.²⁰ Essa margem tem dado cobertura recentemente aos aumentos reais do salário mínimo e de salários de servidores.
78. 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 econômica tributada –, majoração ou criação de tributo ou contribuição). O erro estaria em interpretar que o aumento da receita seja destinado só para cobrir o crescimento real de despesas obrigatórias; podem também aumentar os investimentos ou o resultado primário.
79. 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 2012: no exercício, a receita líquida de transferências a estados e municípios cresceu 0,17 ponto percentual do PIB, o superávit primário caiu 0,33 p.p. do PIB, somando o espaço fiscal 0,5

¹⁹ Segundo o LRF: “Art. 4^o A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2^o do art. 165 da Constituição e:

...

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

§ 2^o 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.

...”

²⁰ 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.

§ 1^o 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.

§ 2^o Para efeito do atendimento do § 1^o, 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 § 1^o do art. 4^o, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

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

...”



p.p. do PIB. Investimento e inversão financeira, mesmo incluindo o programa Minha casa, minha vida, cresceu apenas 0,12 p.p. do PIB.

80. O Executivo indicou as principais despesas obrigatórias de caráter continuado e procurou demonstrar que essas caberão na margem de expansão em 2014: sobra espaço, sem que se criem novas receitas ou se reduzam despesas. A maior parte das despesas correntes são despesas obrigatórias de caráter continuado, que incluem pessoal e benefícios previdenciários e assistenciais.
81. O “Demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado” (Anexo IV.13) mostra um aumento permanente da receita da ordem de R\$ 26,95 bilhões, dos quais R\$ 20,3 bilhões já estariam comprometidos antes da elaboração da proposta orçamentária, como na Tabela abaixo.

DEMONSTRATIVO DA MARGEM DE EXPANSÃO, 2014
DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO (DOCC)
(R\$ Milhões)

Item	Previsão
Aumento de Receita Permanente	36.895
(-) Transferências Constitucionais	7.989
(-) Transferências ao FUNDEB	1.805
(-) Complementação da União ao FUNDEB	153
Saldo Final do Aumento Permanente de Receita (I)	26.948
Redução Permanente de Despesa/Renda Mensal Vitalícia (II)	199
Margem Bruta (III)= (I)+(II)	27.147
Saldo Utilizado da Margem Bruta (IV)	20.264
IV.1. Crescimento vegetativo dos gastos sociais	18.174
IV.2. Aumento real do salário mínimo	2.089
Margem Líquida de Expansão de DOCC (V)=(III - IV)	6.883

Fonte: IV.13 do Anexo IV do projeto de LDO de 2014.

82. A margem líquida de expansão, de R\$ 6,9 bilhões, é uma estimativa precária em relação ao projeto de lei orçamentária, a menos que efeitos parâmetros e legislação permanecessem constantes na receita, e que o texto da LDO limitasse a R\$ 20,3 bilhões o saldo utilizado da margem bruta.
83. Reflete o aumento de outras despesas permanentes de caráter obrigatório que terão impacto em 2014. Tal aumento seria provocado por dois fatores: (i) a correção real do valor do salário mínimo, correspondente ao crescimento real do PIB em 2012 (0,87%), com impacto de R\$ 2,1 bilhões; e (ii) o crescimento vegetativo dos benefícios previdenciários, do seguro-desemprego, do abono salarial e dos benefícios concedidos com base na Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, responsável pela ampliação em R\$ 18,2 bilhões. Não há previsão de despesas com reestruturações de carreiras dos servidores.



84. A inflação não é considerada como aumento permanente de receita, e por analogia também não, como aumento permanente da despesa obrigatória, a parcela do reajuste do salário mínimo correspondente à variação do INPC acumulada.

85. A estimativa de apenas R\$ 6,9 bilhões para a margem líquida de expansão em 2014 destoa na série apresentada abaixo. É sabido que grande parte da margem nos sucessivos exercícios reflete, por conta da receita, o crescimento real do PIB que se estimava quando do encaminhamento dos respectivos projetos de LDO. Ainda assim, a menos que tenha havido mudanças metodológicas não esclarecidas, chama atenção o brusco aumento da parcela atribuída ao crescimento vegetativo dos gastos sociais, caso englobem apenas, como afirma o Anexo, os itens de despesa anteriormente citados.

APURAÇÃO DO SALDO DA MARGEM DE EXPANSÃO NOS PROJETOS DE LDO, 2010-2014
(R\$ Milhões)

ITEM	2010	2011	2012	2013	2014
1. Aumento de Receita permanente	30.671	38.448	44.317	59.543	36.895
2. Transferências Constitucionais (-)	4.604	7.302	7.474	9.304	7.989
3. Transferências ao FUNDEB ⁽¹⁾ (-)	1.068	1.747	1.974	2.260	1.958
4. Redução permanente de despesas obrigatórias (inclui RMV)	-	113	211	217	199
5. Saldo final do aumento permanente da Receita (1-2-3+4)	24.999	29.513	35.079	48.196	27.147
6. Saldo já utilizado	13.901	9.526	17.479	15.664	20.263
6.1. Impacto do aumento real do salário mínimo	5.183	0	6.936	5.942	2.089
6.2. Crescimento vegetativo dos gastos sociais	2.640	8.741	10.543	9.722	18.174
6.3. Reestruturações de Pessoal já aprovadas	6.077	784	0	0	0
7. Margem de Expansão (5-6)	11.099	19.987	17.600	32.532	6.884

Fonte: PLDO de 2010 a 2014. Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Inclui transferências do Fundeb e complementação da União ao Fundeb.

86. O 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 2013 para 2014 espelha a variação real do PIB (4,5%), “o crescimento do volume de importações (4,1%) 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.

87. 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.



88. 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.

XI – RESTOS A PAGAR

89. Restos a pagar são despesas empenhadas e não pagas até o final do exercício²¹. Justificam-se pela dinâmica própria das despesas públicas que por vezes impede que todo o processo de contratação, execução e pagamento aconteça dentro do calendário fiscal.

90. A Tabela seguinte mostra a evolução, desde 2004, da inscrição de restos a pagar, referente a despesas empenhadas e não pagas do ano imediatamente anterior. Como parte destas despesas não são pagas no ano de inscrição, os restos a pagar acumulados²² são ainda maiores.

INSCRIÇÃO DE RESTOS A PAGAR, 2004-2013⁽¹⁾

(R\$ milhões)

Grupo de Despesa	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Pessoal	506	1.037	801	989	1.806	3.384	1.709	765	952	770
Juros	2.236	200	993	121	259	51	646	430	86	1.004
Outras Despesas Correntes	10.877	8.838	16.913	17.612	20.718	39.248	42.996	36.416	46.850	46.154
Investimentos	4.160	5.764	11.441	13.045	25.406	27.270	31.889	31.852	31.777	45.113
Inversões Financeiras	8.152	2.991	3.250	6.993	3.848	4.002	7.596	6.870	8.749	16.632
Amortizações	4.407	1.090	1.257	395	269	272	233	758	411	1.634
Total	30.337	19.919	34.656	39.154	52.307	74.227	85.071	77.091	88.825	111.307

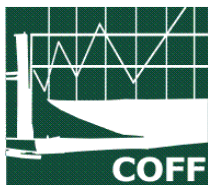
Fonte: Siafi. Elaboração dos autores.

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

91. 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 – restos a pagar por serem pagos no exercício anterior, somado às novas inscrições –, mostra o

²¹ Ver art. 36 da Lei 4.320/64.

²² Em 2013, somando-se as reinscrições, os restos a pagar ultrapassam R\$ 175 bilhões.



cabimento de ressuscitar na próxima LDO regra antiga²³ propondo redução gradativa da inscrição de restos a pagar ou dos restos a pagar.

92. Quanto à demora na aprovação do orçamento, citada como uma das razões que animariam o Executivo a manter acúmulo de restos a pagar, o projeto de LDO já prevê a execução provisória do projeto de lei orçamentária de 2014 (art. 52), e a não aprovação da lei tempestivamente em 2013 não foi impedimento a que o Executivo baixasse medida provisória que lhe garantisse a liberdade de executar o orçamento.

²³ 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.”



ANEXO

DÍVIDA LÍQUIDA E BRUTA DO GOVERNO GERAL, 2002-2013

	2002	...	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Março 2013
	(% do PIB)								
Dívida Bruta do Governo Geral ⁽¹⁾	62,7		58,0	57,4	60,9	53,4	54,2	58,7	59,2
Dívida Líquida do Setor Público ⁽²⁾	60,4		45,5	38,5	42,1	39,1	36,4	35,2	36,1
Dívida Interna Líquida	44,7		53,0	49,5	51,1	48,7	49,4	55,8	49,2
União (inclui Estatais Federais)	24,2		39,4	36,4	39,1	37,3	38,6	38,4	37,9
Governos Regionais	20,5		13,6	13,1	12,0	11,4	10,8	10,9	11,3
Dívida Externa Líquida	15,7		(7,5)	(11,0)	(9,0)	(9,5)	(13,0)	(14,1)	(13,7)
Governo Federal e Banco Central	37,9		30,7	24,0	28,8	26,6	24,4	22,8	23,2
Governos Regionais	22,6		14,0	13,7	12,5	12,0	11,4	11,8	12,4
Empresas Estatais Federais	(0,2)		(0,4)	(0,3)	(0,2)	(0,2)	(0,2)	(0,1)	(0,1)
	<u>Memorando:</u>								
	<u>Tesouro Nacional</u>								
Dívida Mobiliária do Tesouro Nacional ⁽³⁾	36,1		45,1	41,1	42,7	42,2	42,7	43,3	40,9
Títulos Livres na Carteira do Bacen	13,9		6,4	5,6	5,7	11,0	9,9	8,7	5,6
Crédito para Instituição Financeira Oficial ⁽⁴⁾	(0,8)		(0,5)	(1,4)	(4,5)	(6,8)	(7,7)	(9,2)	(9,1)
Equalização Cambial ⁽⁵⁾	-		-	(5,7)	1,6	1,3	0,3	0,2	0,8
	<u>Banco Central do Brasil</u>								
Operações Compromissadas	5,2		7,0	10,7	14,0	7,7	8,3	11,9	14,9
Base Monetária	5,0		5,5	4,9	5,1	5,5	5,2	5,3	4,6
Dívida Externa Líquida ⁽⁶⁾	(4,0)		(12,0)	(15,9)	(12,6)	(12,6)	(15,7)	(17,1)	(16,7)
	(R\$ Bilhões)								
Dívida Líquida do Setor Público	892,3		1.211,8	1.168,2	1.362,7	1.475,8	1.508,5	1.550,1	1.596,3
Dívida Mobiliária do Tesouro Nacional ⁽³⁾	532,9		1.199,2	1.245,0	1.381,8	1.590,7	1.769,3	1.905,0	1.840,2
Operações Compromissadas	77,1		187,4	325,2	454,7	288,7	341,9	524,0	668,8
Crédito para Instituição Financeira Oficial ⁽⁴⁾	(11,8)		(14,1)	(43,1)	(144,8)	(256,6)	(319,1)	(406,9)	(407,8)
Produto Interno Bruto ⁽⁷⁾	1.477,8		2.661,3	3.032,2	3.239,4	3.770,1	4.143,0	4.402,5	4.498,7

Fonte: Banco Central do Brasil; IBGE. Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Exclui Banco Central e empresas estatais. Exclui dívida mobiliária na carteira do Bacen e inclui operações compromissadas do Bacen.

⁽²⁾ Inclui Banco Central e empresas estatais. Inclui títulos livres na carteira do Bacen.

⁽³⁾ Posição de carteira. A soma deste item com o valor registrado em "Dívida securitizadas e TDA" corresponde ao total da DPMFI no critério utilizado pelo Demab do

⁽⁴⁾ Soma instrumentos híbridos de capital e dívida e outros créditos concedidos ao BNDES.

⁽⁵⁾ Equalização do resultado financeiro das operações com reservas cambiais e das operações com derivativos cambiais, realizadas pelo Banco Central (MP nº 435).

⁽⁶⁾ Inclui as reservas internacionais.

⁽⁷⁾ PIB acumulado no ano em valores correntes.