

CENÁRIO FISCAL E REGRA DE OURO

02/15 _____

Este é um dos 15 textos sobre temas estruturantes e grandes desafios a serem enfrentados pela nova equipe de Governo quanto às principais decisões sob competência do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Os textos se entrelaçam para fornecer à nova equipe visão abrangente e estratégica, mas podem ser lidos e entendidos separadamente. Compõem um documento estratégico, preparado para subsidiar o processo de Transição de Governo 2018-2019 de forma transparente e republicana, num compromisso com a institucionalidade do Estado brasileiro.



TRANSIÇÃO DE GOVERNO 2018-2019
INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Cenário Fiscal e Regra de Ouro

1. Visão Geral do Tema

A “Regra de Ouro” constitui em dispositivos legais fundamentais para elaboração e gestão orçamentária. É estabelecida na Constituição Federal e na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, em seu § 2º do art. 12, com interpretação do Supremo Tribunal Federal - STF conforme decisão tomada na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2238/2001, que conferiu ao dispositivo legal interpretação conforme ao inciso III do art. 167 da Constituição Federal:

“Art. 167. São vedados:

[...]

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. “

Com a gravidade das consequências, desde 2017 o assunto ganhou notoriedade no debate sobre a situação fiscal brasileira, a partir dos alertas feitos pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda – STN/MF, na divulgação dos resultados mensais da STN, retratando o risco do descumprimento dessa vedação constitucional ao longo daquele exercício. Para 2018, diversas medidas foram tomadas desde a elaboração da proposta orçamentária, como foi o caso da previsão, desde aquele momento, do retorno de recursos do Tesouro alocados no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, no valor de R\$ 130,0 bilhões.

A problemática do cumprimento da Regra de Ouro emergiu apenas nos últimos anos, haja vista o cenário macrofiscal por que passam as finanças públicas. Ao se analisar os dados a partir do período de estabilização monetária (ano de 1995, pois antes o quadro hiperinflacionário inviabiliza análise criteriosa), constata-se o cenário atual como bastante peculiar pela combinação simultânea de baixa inflação e baixa capacidade de geração de superávits primários. Tais parâmetros têm impacto direto nas variáveis utilizadas para apuração da Regra de Ouro, as quais são: as receitas de operações de crédito e as despesas de capital.

Dessa forma, para cobertura dos déficits primários que ocorrem no Governo Central desde 2014, tem-se que em 2017 e 2018 buscou-se a utilização de diversas outras fontes de recursos que não operações de créditos, como a já citada devolução do BNDES, resultados do Banco Central do Brasil - BACEN, remuneração das disponibilidades do Tesouro e superávits financeiros acumulados. No entanto, muitas destas fontes tendem a reduzir e até mesmo exaurir nos próximos anos, ao mesmo tempo que não se vislumbra em um prazo razoável a reversão do atual cenário de *déficit* primário, principal fator de risco de descumprimento da Regra.

Com a tendência acima descrita, as estimativas para os próximos anos são de inevitável descumprimento da Regra, o que, desde o início de 2018, mobilizou as equipes técnicas dos Ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - MP e Ministério da Fazenda - MF a estudar e propor mecanismos de solução para o grave problema. A proposta partiu do próprio dispositivo Constitucional, que prevê na execução do orçamento uma espécie de ressalva no caso de iminente descumprimento da norma:

“É vedada a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta”.

Assim, já no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias - PLDO para 2019 foi proposto mecanismo, posteriormente aprovado com aperfeiçoamentos, que regulamenta e operacionaliza o dispositivo constitucional referente ao crédito suplementar com finalidade precisa aprovado pelo Congresso Nacional – CN por maioria absoluta. Em linhas gerais, consiste em prever na LDO e respectiva Lei Orçamentária Anual - LOA determinado volume de despesas correntes que necessitariam de aprovação posterior do Poder Legislativo, durante a execução do orçamento. Para tanto, após aprovada a LOA, o Poder Executivo submeteria um projeto de lei crédito de adicional ao CN, solicitando aprovação para execução daquelas despesas correntes, por maioria absoluta, atendendo o disposto constitucional.

O dispositivo aprovado na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019 – Lei 13.707/2018 foi:

“Art. 21. O Projeto de Lei Orçamentária de 2019 e a respectiva Lei poderão conter, em órgão orçamentário específico, receitas de operações de crédito e programações de despesas correntes primárias, condicionadas à aprovação de projeto de lei de créditos suplementares ou especiais por maioria absoluta do Congresso Nacional, de acordo com o inciso III do art. 167 da Constituição.

§ 1º Os montantes das receitas e das despesas a que se refere o caput serão equivalentes à diferença positiva, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, entre o total das receitas de operações de crédito e o total das despesas de capital.

§ 2º A Mensagem de que trata o art. 10 desta Lei apresentará as justificativas para a escolha das programações referidas no caput, bem como a metodologia de apuração e a memória de cálculo da diferença de que trata o § 1º e das respectivas projeções para a execução financeira dos exercícios de 2019 a 2021.

§ 3º O Chefe do Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional plano de revisão de despesas e receitas, inclusive de incentivos ou benefícios de natureza financeira, tributária ou creditícia, para o período de 2019 a 2022, acompanhado das correspondentes proposições legislativas e das estimativas dos respectivos impactos financeiros anuais.

§ 4º O plano de que trata o § 3º e as correspondentes proposições legislativas:

I - (VETADO);

II - (VETADO); e

III - no que tange às receitas:

a) priorizarão medidas voltadas à redução de renúncia e ao aumento de receita, ao combate à sonegação, à progressividade tributária e à recuperação de créditos tributários; e

b) estabelecerão, em relação aos benefícios tributários:

1. prazo de vigência para cada benefício; e

2. cronograma de redução de cada benefício, de modo que a renúncia total da receita, no prazo de 10 (dez) anos, não ultrapasse 2% (dois por cento) do produto interno bruto.

§ 5º (VETADO)”.

2. Cenário atual e Perspectivas

O PLOA 2019, em relação aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, contém insuficiência na relação entre as despesas de capital e as receitas de operação de crédito. Ou seja, há diferença positiva entre as receitas de operações de crédito previstas, autorizadas ou não na própria lei orçamentária e o total das despesas de ca-

pital programadas. Isto é evidenciado a partir do montante total das potenciais operações de créditos em volume suficiente para equilibrar o orçamento, deduzidas do volume total de despesas de capital programadas no Projeto de Lei, que perfaz R\$ 258,2 bilhões conforme demonstrado abaixo:

Quadro I: Montante de Operações de Créditos Necessárias à Cobertura do Déficit Orçamentário Corrente – PLOA 2019

	R\$ milhões
I – Total das Receitas de Operação de Crédito	1.424.029,8
I.1. Autorizadas na Lei Orçamentária Anual - LOA	1.165.850,3
I.2. Não autorizadas na Lei Orçamentária Anual – LOA - condicionadas	258.179,5
II – Total de despesas de capital	1.165.850,3
III – Insuficiência da Regra de Ouro – Orçamento Fiscal e Seguridade Social	258.179,5
III.1 Considerando total das operações de crédito (I-II)	258.179,5
III.2 Considerando operações de crédito autorizadas na LOA (I.1-II)	0,0

Fonte: SOF/MP

Considerando o Orçamento de Investimentos das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, conforme o § 5º do art. 165 da Constituição, verifica-se suficiência de fontes não operações de créditos para financiamento de despesas correntes, com uma margem de suficiência de R\$ 114,9 bilhões. Para apuração deste valor, foi con-

siderado o total do Orçamento de Investimentos das Estatais, integralmente composto por despesas de capital, deduzindo-se os recursos provenientes das receitas com operações de crédito, como também dos aportes do Tesouro provenientes do Orçamento Fiscal, já computados naquele Orçamento como despesa de capital/inversão financeira.

Quadro II: Margem da Regra de Ouro no Orçamento de Investimentos – OI

	R\$ milhões
I – Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais - OI	119.562,9
II – Operações de crédito no Orçamento de Investimentos	1.872,9
III – Recursos do Tesouro para o Orçamento de Investimentos	2.750,7
IV – Margem da Regra de Ouro no OI (I-II-III)	114.939,3

Fonte: SOF/MP

A projeção para os exercícios de 2020 e 2021 da insuficiência da Regra de Ouro para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social é demonstrada abaixo. Tal projeção leva em conta um cenário para a evolução das receitas de operação de crédito e das despesas de capital, quais sejam investimentos, inversões financeiras e amortizações. Para as amortizações, além das previsões de vencimentos da Dívida Pública Federal é levado em conta que, para fins de orçamento, é neces-

sária uma margem de segurança para acomodar eventuais choques no cenário macroeconômico e permitir atuações tempestivas na gestão da dívida pública quando for necessário, de forma a evitar custos ou volatilidade excessivos. Vale destacar que essa margem de risco considerada para as amortizações no cenário orçamentário tem efeito equivalente nas receitas de operações de crédito, e, dessa forma, é neutra para a insuficiência projetada.

Quadro III: Estimativa da Insuficiência da Regra de Ouro 2019 a 2020 para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

	R\$ milhões		
Discriminação	2019	2020	2021
I – Total das Receitas de Operações de Crédito	1.424.029,8	1.553.851,2	1.894.354,9
II – Total das despesas de capital	1.165.850,3	1.246.586,6	1.665.916,9
III – Insuficiência da Regra de Ouro (I-II)	258.179,5	307.264,6	228.438,0

Fonte: SOF/MP

Conforme disposto no art. 21 da Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018, da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019 – LDO 2019, o PLOA 2019 poderá conter, em órgão orçamentário específico, receitas de operações de crédito e programações de despesas correntes primárias, condicionadas à aprovação de projeto de lei de créditos suplementares ou especiais por maioria absoluta do Congresso Nacional, de acordo com o inciso III do art. 167 da Constituição.

Dessa forma, este PLOA 2019, a partir do valor global de operações de crédito que excede as despesas de capital

antes demonstrado de R\$ 258,2 bilhões, discriminou programações referentes a despesas primárias correntes no Órgão específico 93000 - Programações Condicionadas à Aprovação Legislativa Prevista no Inciso III do art. 167 da Constituição, financiadas por meio de operações de créditos relativas a emissão de títulos da dívida pública de responsabilidade do Tesouro Nacional. Tais receitas e despesas são condicionadas à aprovação de projeto de lei de crédito complementar a ser encaminhado ao Congresso Nacional, no exercício de 2019, após aprovada a Lei Orçamentária Anual, nos termos do Inciso III, do art. 167 da Constituição.

Quadro V: Órgão 93000 - Programações Condicionadas à Aprovação Legislativa Prevista no Inciso III do Art. 167 da Constituição – Despesas Correntes Primárias

	R\$ milhões
Benefícios Previdenciários Urbanos do Regime Geral da Previdência Social (RGPS)	201.705,3
Benefícios de Prestação Continuada (BPC) da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)	30.000,0
Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza – Bolsa Família	15.000,0
Subsídios e Subvenções Econômicas	9.000,0
Compensação ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social – FRGPS (Lei n. 14.546, de 2011)	2.474,2
Total	258.179,5

Com a aprovação do mencionado crédito complementar pelo Poder Legislativo, por maioria absoluta, os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social tornar-se-iam totalmente equilibrados, com todas as receitas necessárias ao finan-

ciamento das despesas devidamente autorizadas. A situação do orçamento de 2019, após a aprovação do referido crédito, mantendo-se todos os outros fatores constantes, ficaria assim demonstrada:

Quadro VI: Demonstrativo da Regra de Ouro após Aprovação do Crédito Adicional nos Termos do Inciso III, Art. 167 da Constituição

Receitas		Despesas		R\$ milhões
I – Total de Receitas de Operações de Crédito	1.424.029,8	I – Despesas Correntes		2.048.365,2
I.1 Autorizadas na Lei Orçamentária Anual – LOA	1.165.850,3	I.1 Autorizadas na Lei Orçamentária Anual – LOA		1.790.185,7
I.2 Autorizadas pelo crédito adicional aprovado por maioria absoluta	258.179,5	I.2 Autorizadas pelo crédito adicional aprovado por maioria absoluta		258.179,5
II – Total de Receitas Orçamentárias Não Operações de Crédito	1.838.179,6	II – Despesas de Capital		1.165.850,3
Total Orçamento	3.262.209,3	III – Reserva de Contingência		47.993,8
		Total Orçamento		3.262.209,3

A supracitada aprovação do crédito adicional, por maioria absoluta no Congresso Nacional, para as finalidades indicadas neste PLOA 2019, terá como objetivo autorizar que as operações de crédito que financiarão as despesas correntes programadas sejam ressalvadas do cálculo da regra

de ouro. Assim, não apenas o orçamento torna-se equilibrado, mas também se obtém as condições necessárias para cumprimento do disposto no inciso III, do artigo 167 da Constituição Federal e, por conseguinte, para a própria realização das operações de crédito requeridas no PLOA.

3. Riscos Mapeados e Medidas Mitigadoras

Objetivo	Dimensão do Risco	Risco	Medida (s) mitigadora (s)
Aprovação do PLN autorizando crédito suplementar com finalidade precisa	Legal	Demora na aprovação do PLN	Ênfase na negociação da aprovação do PLN

4. Pontos de Alerta – 1º trimestre/2019

PONTO DE ALERTA	PRAZO PARA AÇÃO	AÇÃO SUGERIDA	ATORES ENVOLVIDOS
<p>Necessidade de elaboração do PLN de forma a possibilitar a utilização das receitas e despesas condicionadas constantes do Órgão 93000 - programações condicionadas à aprovação legislativa prevista no Inciso III do art. 167 da Constituição – Despesas Correntes Primárias</p> 	<p>Janeiro a Março</p> 	<p>Elaborar e encaminhar o PLN para apreciação do Congresso Nacional.</p> 	<p>SOF, MP, PR</p> 