

DEFICIT FISCAL NAS CONTAS PÚBLICAS - POSSÍVEIS CAUSAS E MEDIDAS CORRETIVAS -

Por Lucieni Pereira¹

I - INTRODUÇÃO

Embara o anúncio do resultado fiscal negativo de setembro de 2014 tenha impactado e surpreendido muita gente, o *deficit* era esperado por especialistas. As despesas da União, Estados, Municípios e estatais superaram as receitas em R\$ 25,5 bilhões, o que configurou *deficit* recorde na série histórica.

Em setembro de 2014, o *deficit* do Governo Central foi de R\$ 20,4 bilhões, contra um resultado negativo de R\$ 10,8 bilhões apurado no mesmo período de 2013, com alta de 89% influenciada, em alguma medida, por pressões eleitorais.

De janeiro a setembro deste ano, enquanto a arrecadação líquida do Governo Central² somou R\$ 739,5 bilhões (alta de 6,4%), os gastos chegaram a R\$ 755,2 bilhões, com um crescimento de 13,2%. O Banco Central divulgou que as despesas com juros nominais alcançaram R\$ 43,9 bilhões em setembro ante R\$ 17 bilhões em agosto. No acumulado do ano, os juros nominais atingiram R\$ 209,1 bilhões frente a R\$ 177,2 bilhões no mesmo período de 2013.

No ano, as contas públicas apresentam *deficit* de R\$ 15,7 bilhões, enquanto a meta fixada na LDO-2014³ era economizar **R\$ 116 bilhões** ou 2,15% do Produto Interno Bruto (PIB), ou pelo menos a meta com descontos das despesas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e desonerações, de R\$ 49 bilhões. Há um tempo o Governo sinalizou cumprir a meta de R\$ 99 bilhões ou 1,9% do PIB.

O resultado nominal, que inclui o primário e os juros nominais, foi negativo em R\$ 69,4 bilhões em setembro de 2014. De janeiro a setembro, o *deficit* nominal alcançou R\$ 224,4 bilhões e, em 12 meses, R\$ 249,7 bilhões, 4,92% do PIB.

Nesse cenário, provavelmente não haverá cumprimento das metas fiscais fixadas na LDO-2014. Para fechar as contas e cumprir a meta, só o Governo Federal precisaria economizar **R\$ 131,7 bilhões** em apenas três meses.

O próprio Tesouro Nacional já admite que o Poder Executivo precisará propor ao Congresso Nacional mudanças na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2014

¹ Lucieni Pereira é Auditora Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União, Professora de Gestão Fiscal do Instituto dos Magistrados do Distrito Federal (IMAG-DF) e outras instituições de ensino e Presidente da Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil (ANTC). Nov de 2014.

² <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318115/NimSet2014.pdf/20a28c68-6625-4cd0-b222-0c2b7d1c7196>

³ Lei nº 12.919, de 2013 (LDO-2014): "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).(...)

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 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."

DEFICIT FISCAL NAS CONTAS PÚBLICAS - POSSÍVEIS CAUSAS E MEDIDAS CORRETIVAS -

para reduzir a meta fiscal sob o risco de descumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

II – ANÁLISE FISCAL

A deterioração das contas públicas não é resultado de ações pontuais. O resultado negativo decorre de um conjunto de medidas adotadas ao longo dos últimos tempos, que cada vez mais se distanciam dos pressupostos da gestão fiscal responsável, alicerçada na ação **planejada e transparente**, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Para garantir esse equilíbrio, a LRF exige o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições fiscais, considerados o núcleo da gestão fiscal responsável.

A inexistência de limites fixados para o controle da dívida pública da União associada à estratégia do Palácio do Planalto de alterar as metas fiscais quando se está na iminência de não cumpri-las aprofunda, ainda mais, a crise de confiança na economia brasileira. A conjugação de sinalização, transparência e credibilidade são fatores chave para restabelecer a confiança na política fiscal.

O fraco resultado das contas públicas é devido em boa parte a três fatores. Um deles é o elevado montante de benefícios fiscais (tributários, previdenciários e creditícios), que em 2013 atingiram **R\$ 281 bilhões**⁴, ancorado, em boa medida, no excesso de arrecadação para compensar subsídios fiscais cada vez maiores. Esse tipo de compensação não tem amparo na LRF e foi objeto de fiscalização do TCU, que determinou a suspensão da prática.

O outro fator se deve à queda da arrecadação, motivada pelo fraco desempenho da economia. O terceiro, não menos importante, é resultado do crescimento dos gastos públicos disfarçado por reiteradas práticas de criatividade contábil-fiscal nas contas públicas, a exemplo da **'pedalada fiscal'**, em que a Caixa Econômica Federal custeou, mesmo proibido pelo artigo 36 da LRF, despesas do Tesouro Nacional referentes a programas sociais.

A análise empreendida neste artigo focará em dois pontos fundamentais: a decisão de usar o excesso de arrecadação para compensar a concessão de benefícios fiscais; e o distanciamento dos pressupostos da gestão fiscal responsável.

Excesso de Arrecadação versus Compensação de Renúncia de Receita

Quanto ao uso do excesso de arrecadação para compensar benefícios fiscais, é importante ressaltar os perigos do **Projeto de Lei Complementar nº 238, de 2013**,

⁴ Parecer Prévio do TCU referente às Contas Anuais da Presidente da República de 2013

DEFICIT FISCAL NAS CONTAS PÚBLICAS - POSSÍVEIS CAUSAS E MEDIDAS CORRETIVAS -

encaminhado pelo Palácio do Planalto para alterar o artigo 14 da LRF e prever, expressamente, esse tipo de “compensação” fictícia sob a ótica fiscal.

Para lograr êxito nesse que é o principal objetivo da proposta legislativa, o Palácio do Planalto ofereceu, a título de moeda de troca, a alteração do indexador dos contratos de refinanciamento da dívida dos Estados e Municípios, cujo saldo do crédito da União atingiu **R\$ 530,6 bilhões** em agosto de 2014.

O cálculo preciso do custo dessa nova rodada de refinanciamento talvez nem o Governo Federal conheça. O impacto total estimado pelo Tesouro Nacional em 2013 foi de **R\$ 187 bilhões** - dinheiro que a União deixará de receber até 2040 caso a proposta seja aprovada pelo Senado Federal (dados consignados nos Acórdãos nºs 542 e 806/2014-TCU/Plenário).

Os Estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Alagoas, e o Município de São Paulo, concentram **93%** desse montante que deixará de entrar nos cofres federais e certamente pressionará as metas fiscais da União, que terá de aumentar, ainda mais, os cortes para garantir a economia necessária para cobrir essa parcela da dívida dos entes subnacionais.

Deve-se considerar, ainda, que ao longo da tramitação da proposta na Câmara dos Deputados houve inclusão de dispositivo que prevê **descontos a serem concedidos pela União** sobre os saldos devedores dos contratos refinanciados, equivalentes à diferença existente entre a variação acumulada dos encargos originais e a variação acumulada da taxa selic, verificadas entre a data de assinatura dos contratuais e janeiro de 2013. Ou seja, de credora a União tornar-se-á devedora dos Estados e Municípios em montante desconhecido até agora.

Além disso, a proposta que visa institucionalizar o excesso de arrecadação como medida de compensação para renúncia de receita de todos os entes da Federação tem o potencial de desestruturar as finanças públicas e não pode prosperar.

Por vislumbrar os riscos desse artifício fiscal, em 2010, o TCU determinou aos Ministérios da Fazenda e do Planejamento que fosse observado, quando da concessão ou ampliação de renúncias de receitas, providências com vistas a que não sejam utilizados, como medidas de compensação às renúncias, os ajustes na programação orçamentária e financeira da despesa pública nem o excesso de arrecadação, já que tais medidas não estão contempladas no artigo 14 da LRF (Acórdão nº 747/2010-TCU/Plenário).

Visando manter a política obscura de benefícios fiscais, o Ministro da Fazenda recorreu da decisão do TCU. Além de manter o entendimento consignado na decisão anterior, o TCU estabeleceu que, quando da concessão ou ampliação de renúncias de receitas em face da ocorrência de crise financeira internacional, os ajustes na programação orçamentária e financeira da despesa pública não podem ser usados

DEFICIT FISCAL NAS CONTAS PÚBLICAS - POSSÍVEIS CAUSAS E MEDIDAS CORRETIVAS -

a título de medida de compensação às renúncias, devendo considerar como excesso de arrecadação a diferença apurada entre as novas reestimativas de receita e aquelas constantes da lei orçamentária anual (Acórdão nº 3.437/2012-TCU/Plenário).

Embora seja de extrema relevância, senão o principal, esse tema passou ao largo do debate do PLP nº 238/2013, cujas discussões ficaram restritas à alteração do indexador da dívida dos Estados e Municípios.

Está nas mãos do Senado Federal evitar o que pode vir a ser um desastre para as finanças públicas, rejeitando a proposta de alteração do artigo 14 da LRF. Os números negativos do resultado fiscal de 2014 são a prova concreta do risco que a institucionalização desse tipo de compensação de renúncia fiscal pode representar para as contas públicas nacionais.

Dada a relevância dos desdobramentos do PLP nº 238/2013, o impacto das propostas foi analisado em fiscalização do TCU. Segundo Voto do Ministro-Relator que ampara o Acórdão nº 2.186/2013-TCU/Plenário, não é adequado o método utilizado pelo Ministério da Fazenda para calcular o chamado “excesso de arrecadação”, que toma por base a estimativa de receita constante dos decretos de programação orçamentária e financeira e não aquela constante da LOA.

O entendimento foi de que tal procedimento pode ocasionar a violação do disposto no artigo 9º, § 1º da LRF, já que, ao invés de recompor as dotações iniciais previstas na LOA, esse “excesso de arrecadação” serviria antes para justificar a renúncia de receita concedida.

Para o Relator, ***“não é razoável imaginar que o PLP 238/2013 possa especificar como medida de compensação o excesso de arrecadação apurado com base em estimativa de receita a ser definida exclusivamente pelo Poder Executivo em decreto de programação financeira”***.

Isso porque a *“utilização do excesso de arrecadação apurado nos moldes defendidos pelo Ministério da Fazenda como medida de compensação à renúncia implementada abre oportunidade para a não execução de despesas autorizadas na peça orçamentária”*, o que pode resultar em alteração, de forma unilateral, da peça orçamentária aprovada pelo Congresso Nacional.

Além desses aspectos, a proposta colide com o princípio da gestão fiscal responsável, na medida em que traz, na sua essência, a cultura de gestões passadas de absorver o bônus da despesa no momento presente, transferindo o ônus para o futuro⁵.

⁵ <http://www.avozdocidadao.com.br/detailAgendaCidadania.asp?ID=3836>

DEFICIT FISCAL NAS CONTAS PÚBLICAS - POSSÍVEIS CAUSAS E MEDIDAS CORRETIVAS -

Sabe-se que é da cultura do político absorver o bônus e postergar o ônus, para o mais longe possível. Esse jogo intertemporal tende a gerar desequilíbrios nas finanças públicas.

Para evitar desajustes, a LRF prevê várias medidas preventivas. Especificamente no que tange às receitas, a norma fiscal trata a sua renúncia em três passagens distintas: na LDO, na LOA e no ato que concede a renúncia.

No que se refere à LDO, a LRF exige a publicação de demonstrativo com a estimativa e a compensação da renúncia de receita. Na sequência, deverá acompanhar a LOA, por força do artigo 165, § 6º da Constituição regulamentado pelo artigo 5º, inciso II da LRF, demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado.

A LRF também dispõe sobre o ato que cria a renúncia de receita, que faz a concessão ou ampliação de incentivo do benefício de natureza tributária do qual decorre renúncia de receita.

As metas fiscais que estão no processo orçamentário são trienais e ampliam o escopo do orçamento. Naturalmente, essas metas são mandatórias no primeiro exercício e indicativas nos dois seguintes. Mas na previsão da LDO, já é preciso prever os benefícios tributários, financeiros e creditícios para três anos. Qual é a razão desse prazo de três anos? É que na LDO são incluídas as metas fiscais. Então, ao estabelecê-las é razoável que, na previsão de renúncia, leve-se em consideração o prazo de três anos.

A renúncia de receita constitui, assim, exceção à regra geral, que tem como requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, a previsão e a efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Cada ente deverá explorar adequadamente sua base tributária e, conseqüentemente, ter capacidade de estimar qual será a sua receita, o que auxiliará o cumprimento das metas fiscais e a alocação das receitas para as diferentes despesas de sua competência.

Desse modo, revela-se desconforme com o preceito da responsabilidade fiscal a decisão de não instituir o tributo; a sua instituição sem previsão da arrecadação; assim como a instituição com previsão que padecer de medidas visando à efetiva arrecadação, seja pela renúncia de receita não adequadamente prevista, seja pela evasão e sonegação fiscal que tolera.

DEFICIT FISCAL NAS CONTAS PÚBLICAS - POSSÍVEIS CAUSAS E MEDIDAS CORRETIVAS -

Cumprе ressaltar que, a fim de atender os princípios emanados pela LRF, é necessário que a compensação que acompanha o ato de concessão de benefícios fiscais seja realizada, exclusivamente, no âmbito da receita, isto é, por meio de elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição, e que o valor da compensação, prevista no demonstrativo, seja suficiente para cobrir o valor da renúncia fiscal respectiva.

Oportuno também esclarecer que o crescimento econômico não faz parte do rol de fontes de compensação para a renúncia de receita exaustivamente citadas na LRF pelas seguintes razões:

1. a previsão de crescimento econômico é, por óbvio, uma previsão, não assegurada;
2. a previsão de crescimento econômico já foi considerada nos parâmetros que nortearam a elaboração da previsão de receita orçamentária, portanto, já considerada;
3. ainda que houvesse um acréscimo na previsão, o mesmo poderia ser atribuído a vários fatores;
4. não há garantia de estabilidade da taxa de crescimento econômico, que pode alternar períodos de euforia e de crise.

O excesso de arrecadação, motivado pela ampliação da base econômica ou pelo recebimento de débitos em atraso, não faz parte do rol de fontes de compensação para a renúncia de receita exaustivamente citadas na LRF. Tal excesso é o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês, entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.

O montante do excesso de arrecadação é influenciado por políticas de combate à sonegação e à evasão fiscal, pelo crescimento econômico e pelo recebimento de débitos em atraso, dentre outros fatores que nem sempre podem ser previstos e que não geram certeza de continuidade.

Tendo em vista o princípio contábil da prudência, que marca de forma singular o princípio da gestão fiscal responsável, deve-se evitar a utilização de fontes de compensação que não foram inseridas na LRF porque poderiam prejudicar o processo de planejamento das contas públicas.

Na hipótese de a renúncia de receita ser compensada por aumento de receita de impostos, terá de ser necessariamente prevista, pelo menos, no exercício anterior àquele em que se pretenda colocar em prática as medidas compensatórias, porquanto, consistindo as mesmas em criação de novos tributos ou majoração dos já existentes, deverão atender aos princípios da anterioridade e da noventena, conforme disposto no artigo 150, III, “b” e “c”, da Constituição de 1988.

DEFICIT FISCAL NAS CONTAS PÚBLICAS - POSSÍVEIS CAUSAS E MEDIDAS CORRETIVAS -

Para permitir essa comparação, o ato de concessão de benefícios deverá, em quaisquer casos, ser acompanhado da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes. Caso as medidas de compensação não integrem o próprio ato de concessão de benefícios, este só poderá entrar em vigor quando implementadas tais medidas.

É preciso ter consciência de que a responsabilidade fiscal não se pratica somente no controle da despesa pública, mas também na receita. Então, é preciso que a renúncia de receita esteja situada na LRF, dentro do quadro de planejamento e de prudência em relação às finanças públicas.

A renúncia de receita concedida de forma indiscriminada provoca grave comprometimento de recursos futuros, o que acarreta desajustes indesejáveis às finanças públicas, razão pela qual a proposta legislativa de alteração do artigo 14 da LRF constante do PLP nº 238/2013 não deve prosperar, sob pena de abalo considerável no regime fiscal.

Importância da Ação Planejada para o Equilíbrio Fiscal

O planejamento é a base para o bom resultado de qualquer gestão, seja doméstica, das empresas e do Estado. No rol de ações planejadas, merece destaque a elaboração e o acompanhamento da programação financeira e do cronograma de execução mensal de desembolso.

Dois são os objetivos desse instrumento de gestão fiscal: garantir recursos para a execução das despesas e evitar eventuais insuficiências financeiras.

Esse controle é necessário porque, enquanto a lei orçamentária apenas prevê receitas, há fixação/autorização de realização de despesas. Todavia, o efetivo pagamento das despesas dependerá da existência de recursos financeiros, que podem não ser suficientes se houver queda na arrecadação das receitas previstas.

A programação financeira deve abranger todas as receitas e despesas, com fluxos previstos para o exercício inteiro de forma a evitar surpresas. Não deve ficar limitada ao curto prazo, mas incluir também os compromissos assumidos para pagamento futuro, de modo a preservar a capacidade de pagamento do governo.

O artigo 8º da LRF inova ao reconhecer que a programação deve considerar limites tanto para a execução orçamentária (empenho da despesa), quanto para a execução financeira (pagamento), o que inclui o orçamento atual e também os restos a pagar, que representam execução financeira de orçamentos anteriores.

Tal mecanismo tem como foco não apenas a programação anual, mas também o fluxo de caixa quanto à execução orçamentária. Em complemento, a LRF institui procedimento para que os ajustes nos valores da despesa autorizada sejam

DEFICIT FISCAL NAS CONTAS PÚBLICAS - POSSÍVEIS CAUSAS E MEDIDAS CORRETIVAS -

tempestivamente programados e efetivamente implementados quando ainda são possíveis, ou seja, enquanto não ocorrer a geração das despesas.

Outro desafio histórico que dificulta o equilíbrio das contas públicas é enfrentar o irrealismo orçamentário, motivado principalmente por razões políticas no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo. Soma-se a isso o excesso de otimismo nas previsões de inflação e taxa de crescimento do PIB que norteiam as estimativas de receita, o que, não raras vezes, permite elevar o padrão de gastos fixados nas leis orçamentárias, o que requer atenção e cuidado específicos.

Para manter o equilíbrio fiscal, é fundamental adotar medidas de reavaliação periódica das expectativas de arrecadação e de resultado do exercício, bem como realimentar o processo de planejamento, com base nessas reavaliações.

Com vistas a garantir o realismo orçamentário durante a execução financeira, a cada dois meses, deve-se projetar a evolução da execução financeira para o final do exercício. Os números de setembro de 2014, porém, sinalizam que o Poder Executivo da União ou não fez ou ignorou o resultado dessas projeções.

E para assegurar equilíbrio das contas públicas, se ao final de cada bimestre for verificado que as metas fiscais não serão cumpridas, torna-se mandatório o corte de despesas - ou **contingenciamento** - segundo a regra definida na LDO, conforme previsto no artigo 9º da LRF. Despesas obrigatórias, tais como despesas com pessoal, mínimos constitucionais de educação e saúde, aposentadorias do regime geral, entre outras, ficam protegidas do *contingenciamento*.

Com a finalidade de garantir o cumprimento dessas medidas de planejamento, o artigo 73 da LRF estabelece que as infrações à norma geral de finanças públicas serão punidas com o Código Penal, a Lei de Improbidade Administrativa e a Lei de Crime de Responsabilidade.

Além disso, o artigo 5º da Lei nº 10.028, de 2000, também conhecida como Lei de Crimes Fiscais, tipifica como **infração administrativa** a propor lei de diretrizes orçamentárias que não contenha as metas fiscais e deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira.

A infração é punível com multa de até 30% dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento de sua responsabilidade pessoal. O Tribunal de Contas é o órgão competente para aplicar a multa na esfera de controle externo.

O planejamento tem a função de dar suporte técnico à gestão fiscal, mediante mecanismos operacionais, tais como o Plano Plurianual (PPA), a LDO e a LOA. Por meio desses instrumentos, haverá condições objetivas de programar a execução orçamentária e atuar no sentido do alcance de objetivos e metas prioritários.

DEFICIT FISCAL NAS CONTAS PÚBLICAS - POSSÍVEIS CAUSAS E MEDIDAS CORRETIVAS -

Ação Transparente como Pressuposto da Gestão Responsável

A transparência na gestão pública constitui mutação fundamental que se impõe como um dos princípios gerais do direito que rege a Administração Pública, ao inverso da tradição do segredo administrativo.

Para tanto, foi inscrita na Constituição de 1988 uma série de princípios e regras que caracterizam a transparência como direito fundamental do cidadão e a publicidade dever do Estado. A visibilidade da atuação administrativa é elemento indissociável da noção de Estado de Direito, constituindo requisito essencial para eficácia do controle do poder.

Isso porque, em uma República fundada em bases democráticas, não podem privilegiar o mistério, eis que a legitimidade político-jurídica da ordem democrática, impregnada de necessário substrato ético, somente é compatível com um regime do poder visível, definido, na lição de Norberto Bobbio, como "**um modelo ideal do governo público em público**".

O sistema democrático e o modelo republicano não admitem, nem podem tolerar, a existência de regimes de governo sem a correspondente noção de fiscalização e de responsabilidade. Nenhuma instituição da República está acima da Constituição, nem pode pretender-se excluída da crítica social ou do alcance da fiscalização da coletividade (MS 24.725, Ministro Celso de Mello).

A transparência na LRF está assegurada pelo incentivo à participação da população nas leis de orçamento e pela realização de audiências públicas para avaliação da política fiscal. Além disso, o artigo 48 determina a divulgação ampla na *internet* dos relatórios e demonstrativos fiscais.

Em 2009, foi editada a Lei Complementar nº 131 – única alteração que a LRF sofreu em 14 anos – para ampliar a transparência da gestão pública. Dentre as inovações, merecem destaque a exigência de divulgação das informações pormenorizadas da execução orçamentária e financeira em **portais de transparência** e a adoção de **sistema eletrônico padronizado** para administração financeira dos entes das três esferas de governo, abrangendo todas as fases da receita e despesa, inclusive no que tange ao procedimento licitatório.

Com base nesse arcabouço jurídico, o TCU determinou ao Ministério da Fazenda que encaminhasse ao Congresso Nacional demonstrativo próprio das medidas de compensação às renúncias de receitas, juntamente com o projeto de LOA, para fins de cumprimento do artigo 5º, inciso III, da LRF.

Determinou, ainda, a inclusão, no Anexo de Metas Fiscais da LDO, de demonstrativo das medidas de compensação às renúncias de receitas, conforme também exige a

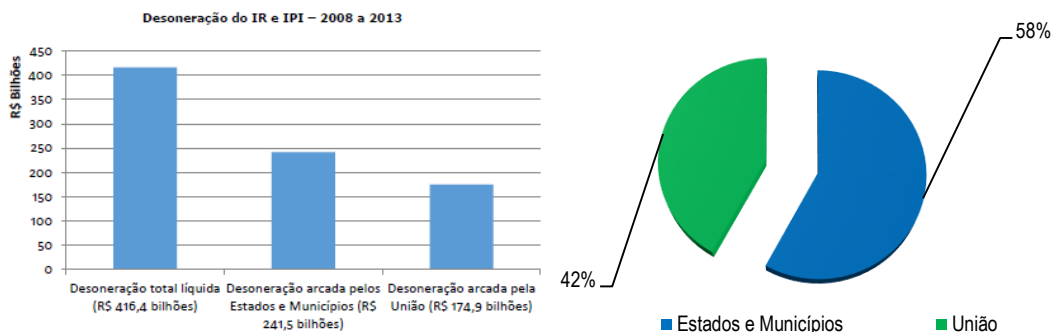
DEFICIT FISCAL NAS CONTAS PÚBLICAS - POSSÍVEIS CAUSAS E MEDIDAS CORRETIVAS -

LRF (artigo 4º, § 2º, inciso V). Para concluir, foram feitas determinações aos órgãos centrais de contabilidade e orçamento da União para que incluíssem no relatório quadrimestral previsto para subsidiar as audiências públicas sobre política fiscal (artigo 9º, § 4º) demonstração quanto ao cumprimento do artigo 14 da LRF, com especificação das medidas de compensação implementadas no quadrimestre (Acórdão nº 747/2010-TCU/Plenário). Porém, nenhum avanço houve até agora.

Propostas para conferir transparência à renúncia de receita já foram discutidas por especialistas, sem qualquer eco no âmbito do Ministério da Fazenda, conforme minutas de alguns demonstrativos discutidos no âmbito de grupos de estudo (Anexos).

A necessidade de conferir transparência aos benefícios fiscais concedidos pelo Governo Federal não visa apenas atender ao clamor social, mas, sobretudo, possibilitar o planejamento das finanças pelos Estados e Municípios.

No período de 2008 a 2013, a desoneração total líquida do imposto de renda (IR) e do imposto sobre produtos industrializados (IPI), principais tributos que compõem a cesta do pacto federativo fiscal, somou **R\$ 416,4 bilhões**, dos quais, 58% recaíram sobre os Estados e Municípios, conforme gráfico consignado no Parecer Prévio emitido pelo TCU sobre as contas anuais da Presidente da República de 2013:



Fonte: RFB.

Nota: Dos R\$ 241,5 bilhões (58%), tem-se que R\$ 12,5 bilhões referem-se aos fundos constitucionais de financiamento (FCO, FNE, FNO).

Ninguém desconsidera que as desonerações do IR e IPI contribuem para o crescimento econômico, aumentando a produção, as vendas e impactando na manutenção do emprego. O caráter extrafiscal do IPI é uma das marcas desse tipo de imposto, razão pela qual a Constituição faculta ao Poder Executivo alterar sua alíquota por decreto, de modo a viabilizar as medidas necessárias para a condução da política econômica.

Todavia, não se pode deixar de considerar que os fundos de participação dos Estados e Municípios (FPE e FPM) constituem fontes de receita essenciais para o equilíbrio fiscal desses entes. Por essa razão, é fundamental que a concessão de benefício dos impostos federais que alicerçam o pacto federativo fiscal seja

DEFICIT FISCAL NAS CONTAS PÚBLICAS - POSSÍVEIS CAUSAS E MEDIDAS CORRETIVAS -

<u>ESTIMATIVA DE COMPENSAÇÃO</u>	<Ano de Referência>			<Ano+1>			<Ano+2>		
	Valor Corrente (a)	Valor Constante	% PIB (a/PIB) x100	Valor Corrente (a)	Valor Constante	% PIB (a/PIB) x100	Valor Corrente (a)	Valor Constante	% PIB (a/PIB) x100
AUMENTO PERMANENTE DE RECEITA (VI)									
Elevação de Alíquotas <legislação>									
...									
Ampliação da Base de Cálculo <legislação>									
...									
Criação de Tributo ou Contribuição <legislação>									
...									
RENÚNCIA DE RECEITA AJUSTADA (VII) = (VI - V)									

FONTE:

Tabela 10 – EFEITO REGIONALIZADO DA RENÚNCIA DE RECEITA SOBRE AS RECEITAS E AS DESPESAS

<ENTE DA FEDERAÇÃO>
PROJETO LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL
EFETO REGIONALIZADO DA RENÚNCIA DE RECEITA SOBRE AS RECEITAS E AS DESPESAS
<ANO DE REFERÊNCIA>

(CF, art. 165^o, § 6^o) R\$ 1,00

<u>RENÚNCIA TRIBUTÁRIA</u>				<Região 1>	<Região 2>	<Região 3>	<Região...>	TOTAL
Tributo <legislação>	Modalidade	Setor	Programa					
...								
TOTAL (I)								
<u>RENÚNCIA FINANCEIRA</u>				<Região 1>	<Região 2>	<Região 3>	<Região...>	TOTAL
Benefício <legislação>	Modalidade	Setor	Programa					
...								
TOTAL (II)								
<u>RENÚNCIA CREDITÍCIA</u>				<Região 1>	<Região 2>	<Região 3>	<Região...>	TOTAL
Benefício <legislação>	Modalidade	Setor	Programa					
...								
TOTAL (III)								
TOTAL DA RENÚNCIA (IV) = (I + II + III)								
RENÚNCIA A COMPENSAR (V)								
<u>ESTIMATIVA DE COMPENSAÇÃO</u>				<Região 1>	<Região 2>	<Região 3>	<Região...>	TOTAL
AUMENTO PERMANENTE DE RECEITA (VI)								
Elevação de Alíquotas <legislação>								
...								
Ampliação da Base de Cálculo <legislação>								
...								
Criação de Tributo ou Contribuição <legislação>								
...								
RENÚNCIA DE RECEITA AJUSTADA (VII) = (VI - V)								

FONTE:

DEFICIT FISCAL NAS CONTAS PÚBLICAS - POSSÍVEIS CAUSAS E MEDIDAS CORRETIVAS -

Tabela 11 – AVALIAÇÃO DO ATO DE CRIAÇÃO DE BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO, FINANCEIRO E CREDITÍCIO

<ENTE DA FEDERAÇÃO>
<PODER>
<ÓRGÃO>

AVALIAÇÃO DO ATO DE CRIAÇÃO DE BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO, FINANCEIRO E CREDITÍCIO
<MÊS/ANO DE REFERÊNCIA>

(LRF, art.14º)

R\$ 1,00

ESTIMATIVA	VALOR PREVISTO		
	<Ano de Referência>	<Ano de Referência + 1>	<Ano de Referência +2>
IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO DA RENÚNCIA (I)			
Tributária			
<Legislação>			
...			
Financeira			
<Legislação>			
...			
Creditícia			
<Legislação>			
...			
ORIGEM DOS RECURSOS PARA CUSTEIO (II)			
Aumento Permanente de Receita			
Elevação de Alíquotas			
<Legislação>			
...			
Ampliação da Base de Cálculo			
<Legislação>			
...			
Criação de Tributo ou Contribuição			
<Legislação>			
...			
AVALIAÇÃO DAS MEDIDAS DE COMPENSAÇÃO (III) = (II - I)			

FONTE: