

ANEXO DE RISCOS FISCAIS
LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - 2002
(Art. 4º, § 3º, da Lei Complementar nº 101, de maio de 2000)

O substancial avanço na implementação de um regime fiscal responsável foi uma marca da política econômica dos últimos anos, constituindo-se um importante pilar para o atual cenário de crescimento econômico acompanhado de estabilidade de preços. Além da melhora nos resultados fiscais, significando um maior comprometimento com o ajuste fiscal, várias foram as mudanças institucionais, com o objetivo não só de permitir a solvência do setor público no longo prazo, por meio da estabilização do endividamento público, mas também de aumentar a transparência fiscal.

Mesmo com o avanço na solidificação do ajuste fiscal, existem sempre riscos que podem representar alterações nos indicadores fiscais esperados. As alterações desses indicadores podem ter consequência nas decisões futuras de política fiscal, devendo ser analisadas cuidadosamente. Pode-se classificar dois tipos de riscos fiscais: os que afetam o cumprimento da meta de resultado primário e os que afetam o primário requerido para a trajetória da razão dívida/PIB desejada.

Os riscos que afetam o cumprimento de determinada meta de resultado primário têm efeito sobre fluxos de receitas e despesas de forma que estes sejam diferentes das previsões contidas nas propostas de execução orçamentária, sendo denominados riscos orçamentários. Com relação aos riscos orçamentários, a Lei de Responsabilidade Fiscal, no seu art. 9º prevê que, se ao final de um bimestre, a realização da receita não comportar o cumprimento das metas de resultados estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira. Este mecanismo permite que desvios em relação às previsões sejam corrigidos ao longo do ano de forma a não afetar o cumprimento das metas de resultado primário. Dessa forma, os riscos orçamentários são compensados por meio da realocação e da redução de despesas.

O segundo conjunto de riscos tem impacto direto no estoque da dívida pública. O aumento desse estoque, por sua vez, deverá ser compensado por uma aceleração no processo de privatização ou por uma geração de resultados primários futuros maior que aqueles inicialmente estimados, de forma a manter a trajetória da razão dívida/PIB desejada. Assim, se o aumento do endividamento implicar risco para a solvência do setor público no longo prazo, haverá necessidade de maior esforço fiscal no médio prazo.

Alterações no cenário econômico previsto podem ter impacto importante na execução orçamentária, na medida em que afetam diretamente projeções de receitas e despesas. Uma variável econômica importante para a projeção das contas fiscais é o crescimento real da economia. Grande parte das receitas tributárias e previdenciárias depende do nível de atividade econômica. Os impostos sobre a produção, o faturamento, ou a renda, são bons exemplos. De modo geral, essas receitas podem variar mais ou menos proporcionalmente com o nível de atividade econômica, isto é, sua elasticidade em relação ao PIB pode ser maior ou menor do que 1. Algumas despesas também variam em função do nível de atividade econômica. As despesas com seguro desemprego, por exemplo, aumentam quando a economia desacelera. Por outro lado, despesas de pessoal do governo são basicamente determinadas por decisões associadas a planos de carreira, aumentos salariais, etc. Finalmente, as despesas chamadas discricionárias

ajustam-se, em grande medida, à política do governo, e podem ter comportamento bastante distinto, dependendo dos objetivos da política fiscal e das circunstâncias econômicas.

Considerando-se o Governo Central, por exemplo, em 2002 um crescimento do PIB em 0,5% inferior (superior) ao projetado significa uma redução (aumento) da receita primária bruta de aproximadamente R\$ 1,5 bilhão. Essa redução de receitas deverá ser compensada via redução de despesas suficiente para se atingir a meta de superávit primário. Por sua vez, para 2003 e 2004, um crescimento do PIB 0,5% inferior (superior) à estimativa atual implica diminuição (aumento) da arrecadação bruta em R\$ 1,5 bilhão e R\$ 1,6 bilhão respectivamente.

O cenário macroeconômico também tem impacto importante sobre a razão dívida/PIB e, por consequência, sobre o primário requerido. Estimativas do Banco Central do Brasil indicam que uma depreciação de 1% do Real aumenta em 0,21 ponto percentual a razão dívida/PIB, enquanto o aumento de 1% ao ano da taxa de juros SELIC pelo período de doze meses, aumenta em 0,26 ponto percentual a dívida/PIB. Quanto ao ritmo de crescimento da economia, além do efeito direto sobre o denominador, cumpre lembrar que uma taxa de crescimento maior, ao alterar as receitas primárias, torna possível a realização de resultados primários maiores que implicam redução mais rápida do estoque da dívida.

Parte substancial dos riscos fiscais que podem determinar o aumento do estoque da dívida pública é passivo contingente derivado em sua maioria de ações judiciais. É importante ressaltar que a listagem dos passivos a seguir não implica ou infere probabilidade de ocorrência, mas apenas aponta os passivos que, se reconhecidos, teriam maior impacto sobre a política fiscal. Cumpre lembrar, ainda, que a mensuração destes passivos muitas vezes é difícil e imprecisa.

Parte das ações contra a União se refere ao controle de preços ou à aplicabilidade de índices de correção no período anterior à vigência do Real. Deve-se mencionar aqui a correção dos cruzados bloqueados pelo Plano Collor, em março de 1990. A correção aplicada pelos bancos foi o Bônus do Tesouro Nacional Fiscal (BTNF), de acordo com a Lei nº 8.024, de 12 de abril de 1990. Os correntistas alegam que deveria ter sido aplicado o Índice de Preços ao Consumidor, de acordo com a Lei nº 7.730, de 1989. De acordo com decisão do Superior Tribunal da Justiça, a correção deverá ser feita pelo BTNF, entretanto, a tese está hoje submetida à apreciação do Supremo Tribunal Federal. Uma eventual mudança no índice de correção deverá ser paga pelo Banco Central do Brasil, em consonância com decisão do Superior Tribunal de Justiça.

Outra questão relevante reside no questionamento relativo à conversão em URV em março de 1994 do valor dos benefícios previdenciários mantidos no período. Tal conversão, nos termos do art. 20, inciso I, da Lei nº 8.880, de 1994, deveria ser efetivada “dividindo-se o valor nominal, vigente nos meses de novembro e dezembro de 1993 e janeiro e fevereiro de 1994, pelo valor em cruzeiros reais do equivalente em URV do último dia desses meses, respectivamente, de acordo com o Anexo I da referida Lei”. O Superior Tribunal de Justiça, em reiteradas decisões, entendeu legítima a forma de conversão aplicada. A questão hoje pende de exame junto ao Supremo Tribunal Federal no que toca à constitucionalidade da expressão “nominal” contida no dispositivo legal citado.

Há que se mencionar também um conjunto de ações relacionadas à responsabilidade civil do Estado. Ações movidas por companhias de aviação e por empresas do setor sucro-alcooleiro reivindicam supostas perdas derivadas dos reajustes de preços estipulados pelo setor público, assim como do controle da comercialização e distribuição do produto. No entanto, as decisões judiciais recentes têm

sido favoráveis à União de forma que a probabilidade destes passivos virem a se efetivar se afigura bastante reduzida.

No que se refere às ações de natureza trabalhista e tributária, há aqui um amplo conjunto de demandas, muitas delas já julgadas, entre as quais vale fazer referência, dentro do critério anteriormente estabelecido, à ação que questiona a constitucionalidade do uso da taxa SELIC na correção dos impostos atrasados. Uma decisão desfavorável ao governo, poderia representar uma despesa adicional estimada em R\$ 4,5 bilhões, considerando o período compreendido entre o ano de 1996 até o mês de agosto de 2000. Cumpre lembrar que passivos desta natureza já com sentença definitivas foram tratados como precatórios.

A Lei nº 9.703, de 1998, determina que os depósitos judiciais sejam recolhidos à Conta Única do Tesouro Nacional, enquanto suas devoluções são computadas como restituições. Entre dezembro de 1998 e fevereiro de 2001 foram recolhidos R\$ 7,4 bilhões em depósitos judiciais. Esses valores são considerados passivos contingentes, no sentido de que decisões judiciais desfavoráveis à União podem representar diminuição da receita líquida. Como essa alteração na legislação é recente, torna-se difícil mensurar o volume de restituições a título de devolução desses depósitos. Em 1999 e 2000, esse valor totalizou R\$ 691 milhões, sendo que R\$ 446 milhões estão concentrados no mês de agosto de 2000, ou seja, nos outros meses a restituição média mensal foi de R\$ 11 milhões. Em relação aos depósitos judiciais, há de se mencionar ainda que o estoque depositado junto à Caixa Econômica Federal até dezembro de 2000 tem sido recolhido à Conta Única do Tesouro à medida que ações judiciais são ganhas. Esse seria um exemplo de um ativo contingente da União.

Outro passivo contingente a ser mencionado é o empréstimo compulsório sobre o consumo de combustíveis e aquisição de veículos, criado pelo Decreto-lei nº 2.288, de 23/07/86 e recolhido até 1989. O saldo desses empréstimos em dezembro de 2000 era de R\$ 12,6 bilhões, dos quais R\$ 10,2 bilhões referem-se ao consumo de combustíveis e R\$ 2,4 bilhões à aquisição de veículos. Decisões judiciais acerca destes empréstimos têm tido impactos tanto positivos quanto negativos no fluxo financeiro da União. A União perdeu algumas ações que têm sido pagas na forma de precatórios. Ao mesmo tempo, como houve contestações jurídicas na época da cobrança, com recolhimento via depósitos judiciais na Caixa Econômica Federal, as ações ganhas pela União referente a estes depósitos têm significado receitas adicionais para a União.

A explicitação dos passivos contingentes neste Anexo representa um avanço no sentido de maior dar transparência fiscal. No entanto, é importante ressaltar que as ações aqui citadas representam apenas passivos contingentes. Ou seja, ainda estão em julgamento, não estando de forma alguma definido o seu reconhecimento pela União. Ao contrário, a União vem despendendo um grande esforço no sentido de defender a legalidade de seus atos. Além disso, caso a União perca algum destes julgamentos a política fiscal será acionada visando neutralizar eventuais perdas, de forma a garantir a solvência do setor público.

As garantias concedidas pela União em operações de crédito também constituem-se em passivos contingentes, ainda que de natureza diferente daqueles decorrentes de ações judiciais. Uma grande parte dessas garantias refere-se a fianças e avais concedidos a empréstimos contratados junto a organismos internacionais. Nesse caso, é importante lembrar que o valor pago tem sido muito pequeno em relação aos compromissos assumidos. Em 2000, por exemplo, a União foi obrigada a honrar apenas US\$ 8,2 milhões. Em 1999 e 1998 este montante foi igual a US\$ 74 milhões e US\$ 52 milhões respectivamente. Logo, apesar de estarem sendo consideradas neste Anexo, as garantias concedidas não representam um risco elevado para as contas fiscais, dado o histórico recente. Além disso, grande parte

destas garantias é acompanhada de contragarantias de forma que o efeito líquido para as contas públicas é ainda menor, na medida que devemos descontar do montante honrado pela União as contragarantias executadas. Cumpre lembrar que a Lei de Responsabilidade Fiscal, no art. 40, § 1º, condiciona a concessão de garantia dos entes da Federação ao oferecimento de contragarantia, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida.

Finalmente, além dos itens enumerados acima, deve-se considerar também os passivos da União ainda não contabilizados, mas que se inserem no cronograma de reconhecimento futuro de passivos. É importante ressaltar o esforço despendido nos últimos anos para o reconhecimento de dívidas antes não contabilizadas por parte do Governo Central, o que significou uma maior transparência nas contas públicas. Em 2002 espera-se reconhecer passivos no montante de R\$ 11,4 bilhões compostos de acordo com a tabela abaixo:

Perspectivas de Emissões do Tesouro Nacional
Decorrentes de Assunção e Reestruturação de Passivos da União

DÍVIDA		
CREDOR	ORIGEM	PREVISTO ¹ (a preços de 28/02/01)
2002		
1) Dívidas originárias da extinção de entidades/órgãos da administração pública		1.191.279.688,23
2) Dívidas originárias da criação/extinção de Unidades da Federação		223.415.935,11
3) Dívidas diretas da União		15.683.290,44
4) Fundo de Compensação das Variações Salariais - FCVS		10.000.000.000,00
TOTAL EXERCÍCIO DE 2002		11.430.378.913,78