

Nota Técnica

Nº 151

Maio de 2009

PLDO 2010: as prioridades são os credores financeiros



PLDO 2010: as prioridades são os credores financeiros

Introdução

Nesta Nota o Inesc procura mostrar como o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) para 2010 reforça a política econômica cruel e nefasta ao país quando propõe retomar os patamares anteriores de superávit primário e de elevada taxa básica de juros. Tudo isso reforça a tese de que o Brasil, apesar do ambiente internacional de crise e de medidas de reforço ao gasto público continua adotando a mesma cartilha de canalizar recursos do orçamento público para satisfazer os credores financeiros em detrimento de políticas públicas garantidoras de direitos.

O Inesc oferece, ao longo do texto, elementos para que o PLDO seja modificado de forma atender minimamente as necessidades de avanço na democracia e na conquista de direitos. Por fim, o Inesc denuncia a falta de respeito do poder Executivo para com os parâmetros e diretrizes definidos nas Leis de Diretrizes Orçamentárias nos últimos anos.

Cenário econômico e meta superávit primário

O PLDO para 2010 que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária para o próximo ano, em discussão no Congresso Nacional, insere-se em uma conjuntura econômica muito desfavorável de recessão da economia mundial. No Brasil, a economia apresenta forte desaceleração desde o quarto trimestre de 2008, quando o Produto Interno Produto (PIB), apresentou uma queda 3,6%, ante o trimestre anterior. Trata-se da maior queda trimestral apurada pelo IBGE, desde o início da série histórica em 1996.

Os principais indicadores econômicos apontam para uma recessão econômica, em 2009, que deve ter desdobramento para 2010. A produção industrial brasileira fechou o primeiro trimestre de 2009 com recuo (-14,7%) frente a igual período do ano anterior. A desaceleração econômica tem implicações diretas no orçamento público, pois traz queda na arrecadação tributária e, por consequência, na reprogramação dos gastos públicos. O desempenho da arrecadação das receitas administradas pela Receita Federal do Brasil, no período de janeiro a março de 2009, em relação a igual período de 2008, apresentou uma queda 6,02%, em valores deflacionados pelo IPCA, ou seja, R\$ 6,6 bilhões a menos nos cofres públicos. Diante desse quadro, em março de 2009, o governo reduziu a expectativa de arrecadação orçamentária do atual exercício financeiro em R\$ 48 bilhões e realizou um contingenciamento de R\$ 25 bilhões (R\$ 10,7 bilhões em investimento e R\$ 14,3 nas despesas de custeio).

Além disso, neste ano, devido aos efeitos da crise internacional no Brasil, pela primeira vez, desde 2000, o governo rebaixou significativamente a meta de superávit primário de 2,85% do PIB para 1,60%, ou seja, reduzindo a economia para o pagamento de juros da dívida do Governo Federal de R\$ 90 bilhões para R\$ 49,7 bilhões. **Contudo, chama a atenção na proposta de LDO 2010, o retorno do conservadorismo econômico com a fixação da meta de superávit primário em 3,3% do PIB, sendo retomado o patamar previsto na LDO de 2009 de 2,35% do PIB para Governo Federal. A economia para pagamento de juros na esfera federal corresponderá a R\$ 79,4 bilhões, ou seja, valor corresponde a todo orçamento da Saúde e da Assistência Social, que garante direitos para milhões de brasileiros/as.** Ressalve-se que da meta de superávit primário foram excluídas as empresas do Grupo Petrobras.

Enquanto, os governos das principais economias do mundo anunciam orçamentos deficitários e a realização de políticas anticíclicas, por meio de incremento dos investimentos públicos e da expansão dos gastos sociais, no Brasil, a LDO 2010, propõe um elevado superávit primário¹. E mais, a LDO sinaliza que o Banco Central deverá manter em patamar elevado a taxa de juros, em 10,21%, superior a previsão de 9,25% para 2009. Portanto, em um cenário de crise que traz graves consequências para a população mais pobre do país e aponta um agravamento do quadro de desigualdades sociais, o governo brasileiro sinaliza com um orçamento conservador que não deverá ampliar os direitos para maioria da população, mas manterá o privilégio de uma minoria de credores do mercado financeiro. Uma amostra viva de que, apesar da crise, os preceitos econômicos neoliberais ainda vão sobreviver no último ano do mandato do Governo Lula.

Uma das iniciativas (entre outras) que pode ser apresentada à proposta de LDO é “poupar” as áreas sociais do esforço fiscal do governo. Nesse sentido, por exemplo, poderia ser proposto a retirada das receitas exclusivas do orçamento da seguridade social do art. 70, parágrafo 1º, inciso II da PLDO. Ou seja, retirar as receitas do orçamento da seguridade social, das metas bimestrais de receitas primárias, que compõem o superávit primário. É importante a alteração da proposta da LDO nesse sentido, tendo em vista que praticamente 70% dos recursos do superávit primário têm origem no Orçamento da Seguridade Social por meio do nefasto mecanismo da DRU (Desvinculação de Receitas da União), que retira recursos das políticas sociais para pagar juros e dividendos para banqueiros e rentistas.

Controle social

A proposta de LDO 2010 não apresenta nenhum avanço em termos de acesso às informações do orçamento público e a participação popular no ciclo orçamentário. Em relação à participação social por meio das audiências públicas, o Projeto da LDO diz no art. 17 (§ 4º) “o Poder Legislativo poderá realizar audiências públicas durante a apreciação da PLOA 2010”, ou seja, faculta ao Legislativo a realização das audiências. É necessário tornar obrigatório a realização de audiências públicas e criar mecanismos para que as

¹ No Brasil, apenas o resultado nominal é deficitário.

propostas apresentadas nas audiências sejam sistematizadas, publicizadas e efetivamente consideradas no relatório.

Além disso, é preciso também assegurar a participação no projeto que sai do Poder Executivo. Nesse sentido, o governo federal deveria estabelecer um mecanismo institucional de participação no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), antes que seja enviado ao Congresso Nacional. Apesar de inúmeras promessas do governo federal desde 2003, a participação social no ciclo orçamentário nunca se efetivou. Os artigos 14 (elaboração da proposta pelos demais poderes) e 15 (encaminhamento da proposta do Poder Executivo) do PLDO poderiam ser emendados a fim de que a PLOA a ser apresentada pelo governo federal ao Congresso Nacional, em agosto, fosse submetida à consulta com a sociedade organizada, diretamente na temática dos referidos órgãos ligados a cada um dos Poderes.

Metas sociais

Outra iniciativa diz respeito à necessidade de estabelecimento de metas sociais. No ano passado, o Fórum Brasil do Orçamento (FBO), apresentou uma emenda que foi aprovada e posteriormente vetada pelo Poder Executivo, que determina o envio de demonstrativo de metas sociais ao Congresso Nacional, 15 dias após o envio do PLOA. O demonstrativo deveria ser elaborado pelas diversas áreas de governo, com a discriminação das principais metas sociais relativas a programas e ações, identificando os montantes financeiros e as respectivas metas físicas a serem atingidas.

A proposta era bastante simples, mas de grande importância para o controle social. A idéia é que o governo diga claramente no orçamento quais são as metas de redução das desigualdades sociais, de efetivação de direitos e quanto gastou no ano em curso, além de quanto pretende gastar nos anos seguintes para alcançar as metas estabelecidas. Isso já é feito na esfera da política macroeconômica, com o anexo de metas fiscais que apresenta indicadores, relatórios e metas.

Essa proposta, que foi sugerida pelos movimentos sociais, é de fácil viabilidade pelo governo, tanto é verdade, que a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) chegou a disponibilizar em seu sítio (<https://www.portalsof.planejamento.gov.br/icploa2009>) um banco de dados para a captação de informações junto às Unidades Orçamentária (UOs).

Transparência e acesso às informações

No tocante ao acesso às informações o artigo 100 do PLDO assegura somente aos órgãos públicos responsáveis o acesso irrestrito, inclusive em meio digital, para acompanhamento e fiscalização orçamentária o acesso a 12 tipos de sistemas do governo federal (Siafi, Sidor, Angela, Sigplan e outros). No parágrafo único assegura que as entidades sem fins lucrativos segundo requisitos estabelecidos pelos órgãos responsáveis, poderão ser habilitadas para consulta aos sistemas e cadastros previstos no artigo. Contudo,

é fundamental assegurar a todo o cidadão o acesso, em linguagem acessível, com vistas à apreciação da proposta orçamentária, do acompanhamento e da fiscalização para fins de consulta, de todos esses sistemas.

Recentemente, foi aprovado pelo Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar 217/04, do Senado (PL da Transparência). O projeto determina a liberação de informações, em tempo real, sobre a execução de despesas e receitas dos governos nos meios eletrônicos de acesso público. A regra vale para a União, o Distrito Federal, os estados e os municípios. A proposta foi enviada para a sanção do Presidente Lula. É indiscutível o avanço da redação. Contudo, a despeito de o texto exigir a disponibilização de informações pormenorizadas, a redação original do PLC 217/04 não prevê acesso ao cidadão das fontes primárias de informações (Siafi, Sidor, Angela, Sigplan e outros). O acesso cidadão (para fins de consulta, preservados os dados sigilosos à segurança nacional) às fontes primárias de planejamento orçamentário, arrecadação e despesa são indispensáveis ao controle social e ao avanço da democracia. Nesse sentido é importante que o PLDO garanta esse direito nos seguintes termos:

“Art. Com vistas à apreciação da proposta orçamentária, do acompanhamento e da fiscalização orçamentária, fica assegurado a todo o cidadão o acesso, para fins de consulta, aos seguintes sistemas: SIAFI; SIDOR; ANGELA; SINTESE, SIGPLAN, SIEST, SIASG, INFORMAR, SINDEC E SICONV.”

Limites e transparência para o contingenciamento

Outra modificação que é importante ser inserida é referente ao contingenciamento das despesas. Torna-se necessário impor limite à forma como é feito o contingenciamento pelo Poder Executivo, que costumeiramente realiza, no início de cada exercício financeiro, um bloqueio superior a 20% das despesas discricionárias. Os cortes são realizados sem atendimento ao preceito constitucional de redução das desigualdades inter-regionais e sem observar as prioridades estabelecidas pela lei de diretrizes orçamentárias. Além disso, embora também afete uma parcela do custeio, o contingenciamento atinge principalmente os investimentos, que são objeto da maior parte das emendas parlamentares, individuais ou coletivas, inclusive os investimentos necessários à promoção do desenvolvimento dos municípios mais pobres. Além disso, é necessário que os órgãos sejam obrigados a divulgar o impacto da limitação de empenho e movimentação financeira nos programas e ações a seu cargo.

Redução das desigualdades – raça e gênero

O §5º do art. 17 da proposta de LDO 2010 determina que a “*elaboração e a execução dos orçamentos fiscal e da seguridade social deverão obedecer à diretriz de redução das desigualdades de gênero, raça e etnia*”. Contudo, a proposta apresenta um retrocesso em relação à LDO 2009, que no seu art. 4º assegurava que “*as prioridades e metas físicas da Administração Pública Federal para o exercício de 2009 [...] bem como aquelas constantes no Anexo I desta Lei, especialmente as que promovem a igualdade de gênero e étnico-*

racial ou atendam as pessoas com deficiência terão precedência na alocação dos recursos no projeto e na Lei Orçamentária de 2009, não se constituindo, todavia, em limite à programação da despesa”.

Torna-se necessário resgatar a determinação prevista na LDO 2009 que, diga-se de passagem, não foi cumprida. Tanto que o FBO, por iniciativa do Centro Feminista de Estudos e Assessoria (Cfemea), está fazendo gestão na Comissão de Legislação Participativa (CLP) e na Comissão Mista de Orçamento (CMO) para realização de audiência pública com vistas a discutir os cortes no orçamento de 2009, que deixaram de destinar recursos para os programas e ações prioritárias para as políticas de promoção da igualdade de gênero e raça e dos direitos humanos. **Nada menos que 114 ações do Anexo de Metas e Prioridades da LDO 2009 (que deveriam ter prioridade, inclusive do ponto de vista da alocação de recursos) estão sem nenhuma dotação orçamentária neste ano.**

Esse descaso com o cumprimento da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) faz com que a cada ano, especialmente com relação à alocação de recursos para as políticas sociais, a PLOA desconsidere as prioridades definidas na LDO. Ou seja, as metas fiscais, de taxa de juros e de superávit primário são respeitadas quando da elaboração da PLOA, contudo, a alocação de recursos de forma prioritária para as políticas de enfrentamento da violência contra as mulheres, por exemplo, são ignoradas. Essa ilegalidade tem sido questionada pelas organizações da sociedade civil junto a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC).

Como proposta, sugerimos uma emenda que obrigasse o Poder Executivo a apresentar como subsídio para a apreciação do projeto de lei orçamentária, em audiência pública no Congresso Nacional, relatório anual de avaliação da execução dos programas voltados ao combate das desigualdades nas dimensões de gênero, raça, etnia, geracional, regional e de pessoas com deficiência.

Construção de política tributária com justiça social

De acordo com a Constituição Federal, a LDO deve dispor sobre as alterações na legislação tributária, estabelecer a política das agências financeiras de fomento, estabelecer critérios para reduzir as autorizações de despesas, formas de utilização da reserva de contingência e as condições para transferência de recursos para entidades públicas e privadas.

Contudo, o capítulo VII do PLDO 2010, que trata das disposições sobre alterações na legislação tributária não apresenta nenhuma iniciativa para mudanças significativas na legislação tributária que aponte para a construção de um sistema tributário mais justo, que acabe com a enorme regressividade assegurada pela legislação tributária em vigor no país. Além disso, é necessário que o PLDO explicita os incentivos, renúncias e benefícios de natureza tributária previstos nos artigos 93 e 94, obrigando também a Lei Orçamentária Anual (LOA) a fazer o mesmo quando da previsão de arrecadação tributária para 2010.

Nesse sentido, é necessário considerar como um benefício tributário a instituição dos “juros sobre capital próprio”, que é a possibilidade de remunerar com juros o capital próprio das empresas, isto é, os juros pagos e creditados aos sócios, e deduzi-los como despesa. Na prática, isso significa uma redução da base tributária do Imposto de Renda e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, além de ser uma forma secundária de distribuição de lucros e dividendos (Lei nº 9.294/95, art. 9º).

Outro caso que constitui claramente um benefício tributário é a isenção de imposto de renda à distribuição de lucros a pessoas físicas, eliminando a incidência do imposto de renda na fonte sobre os lucros e dividendos distribuídos para os resultados apurados a partir de 1/1/96, seja o sócio capitalista residente no país ou no exterior.

Atualmente, o Estado brasileiro abre mão da tributação desses rendimentos sem ao menos contabilizá-los como um benefício ou renúncia tributária, fazendo com que não haja nenhuma transparência sobre o montante de recursos que a União discricionariamente deixa de arrecadar a cada ano.

Brasília, 11 de maio de 2009.

Alexandre Ciconello

Evilásio Salvador

Eliana Graça

Lucídio Bicalho

EXPEDIENTE

INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos - End: SCS - Qd. 08, Bl B-50 - Salas 431/441 Ed. Venâncio 2000 - CEP. 70.333-970 - Brasília/DF - Brasil - Fone: (61) 3212 0200 - Fax: (61) 3212 0216 - E-mail: protocoloinesc@inesc.org.br - Site: www.inesc.org.br
- Conselho Diretor: Analuze Rojas, Armando Raggio, David Fleischer, Eva Faleiros, Fernando Paulino, Jurema Werneck, Luiz Gonzaga, Oswaldo Braga Jr. e Taciana Vasconcelos - Colegiado de Gestão: Atila Roque, Iara Pietricovsky, José Antônio Moroni - Assesores(as): Alessandra Cardoso, Alexandre Ciconello, Cleomar Manhas, Edécio Vigna, Eliana Magalhães, Evilásio Salvador, Márcia Acioli, Ricardo Verдум - Assistentes: Ana Paula Felipe, Lucídio Barbosa - Projeto gráfico: DataCerta Comunicação - Diagramação: Ivone Melo.