



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Nota Técnica
n.º 9/07

**CENÁRIO ECONÔMICO-FISCAL NO
PROJETO DE LDO PARA 2008
(PL nº 2, de 2007-CN)**

Núcleo de Assuntos Econômico-Fiscais
Flávio Leitão Tavares
José Fernando Cosentino Tavares
Márcia Rodrigues Moura

COMENTÁRIOS PRELIMINARES

4/Maio/2007

Endereço <http://intranet2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil>
Email: conof@camara.gov.br

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.

SUMÁRIO

I – RESULTADOS E INTENÇÕES NO CAMPO ECONÔMICO-FISCAL	2
II – POLÍTICA MONETÁRIA, CREDITÍCIA E CAMBIAL.....	5
III – PARÂMETROS	6
IV – CENÁRIOS NO PAC E NA LDO	7
V – RESULTADOS E METAS FISCAIS	9
VI – RECEITAS, DESONERAÇÕES E REESTIMATIVAS DE RECEITAS	13
VII – RECURSOS PARA O ACOLHIMENTO DE EMENDAS.....	16
VIII – RISCOS FISCAIS E PASSIVOS CONTINGENTES.....	16
IX – DESPESAS E LIMITES PARA A DESPESA.....	18
X – MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS.....	20
XI – ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO E PPI.....	22
XII – ANEXOS	24

I – RESULTADOS E INTENÇÕES NO CAMPO ECONÔMICO-FISCAL

1. O projeto de lei de diretrizes orçamentárias (PLDO) para 2008 reflete a mudança na política fiscal que teve início em 2006, com a redução do superávit primário da União.
2. Desde 1999, até 2005, o superávit primário excedeu amplamente a meta anual fixada LDO, em parte para compensar a oscilação dos juros e a evolução indesejada da dívida pública.¹
3. Em 2006, o setor público consolidado superou, à época da prestação de contas², a meta de 4,25% da estimativa preliminar do Produto Interno Bruto (PIB), graças ao desempenho bem acima do esperado dos governos regionais e suas estatais (1,2% do PIB). No entanto, a União teve superávit primário equivalente a 3,11% do PIB no exercício, em lugar de 3,15% do PIB exigidos. A sub-meta da União só foi atendida porque as despesas do então chamado Projeto Piloto de Investimento (PPI) puderam ser excluídas do cômputo do resultado.³ As estatais federais ficaram acima da respectiva meta (60% a cargo da Petrobras), com 0,78% do PIB.⁴
4. A diminuição do esforço fiscal permitiu, em ano eleitoral, indulgência com as despesas de custeio e o aumento real do investimento. Na segunda etapa, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) 2007-2010, haverá nova redução da meta primária, alcançando o triênio do PLDO. A preços de 2007, serão mais de R\$ 8 bilhões, que deixarão de ser esterilizados.
5. No próximo triênio, a tendência é que o padrão de despesas observado em 2006 e 2007 seja mantido. Isso será decorrência do comprometimento com a fase remanescente de reajustes dos servidores já negociados, da nova regra de correção do salário mínimo – ainda mais generosos em valores absolutos, com a

¹ Ver, a propósito, a Nota Técnica nº 11/2006, da Consultoria de Orçamento da Câmara.

² Ver futuramente, Nota em elaboração, referente ao cumprimento de metas em 2006.

³ Essa possibilidade existe desde 2005, com margem de R\$ 3 bilhões, e R\$ 1 bilhão executado.

⁴ Considerado o ajuste metodológico que inclui recebíveis de Itaipu.

nova série de contas nacionais –, e do que mais vier a ser concedido tardiamente para pessoal e para a área social. Os efeitos do aumento das despesas obrigatórias nesses 2 anos diluir-se-ão lentamente.

6. Nada mudou em relação à carga tributária. Não há compromisso com sua redução na lei. Nem há impedimento de que se eleve a arrecadação, para assegurar bons resultados fiscais. A previsão do PLDO é de que o total das receitas orçamentárias continue aumentando em proporção do PIB.
7. Com a revelação de que o PIB brasileiro tem sido mais alto que o estimado anteriormente pelo IBGE, com a diminuição gradual da taxa real de juros e com maior crescimento, a dívida pública terá melhor desempenho, mesmo que o Executivo se comprometa com menor meta primária. O recuo na meta de superávit primário em 2007, mediante alteração da LDO em vigor – superávit primário equivalente a 3,8% do PIB – deve se estender para os exercícios subseqüentes.⁵
8. A meta deverá ser reduzida pela execução do PPI, ampliado para o equivalente a 0,45% do PIB em 2008, ou seja, R\$ 12,4 bilhões. Para os anos de 2009 e 2010, o PAC reserva quase R\$ 29 bilhões de investimentos que poderiam, caso realizados, ser abatidos do resultado primário⁶. A ampliação do PPI assegura que a diminuição da meta primária do governo nacional se converterá, em parte, em investimento.
9. Novidade que fez da LDO de 2006 um marco em matéria fiscal foi abandonada em 2007 e no projeto de 2008: descartou-se a idéia de um corte imediato de despesas correntes. O ajuste, se houver, será suave e alongado, na forma de limite ao aumento das despesas de pessoal.⁷
10. O projeto de LDO é impreciso no tocante a agenda e objetivos do governo. A manutenção da CPMF à alíquota atual e da DRU é mencionada em nota de rodapé de tabela no anexo de metas fiscais. Genericamente, é ressaltado o compromisso de implementar políticas sociais distributivas e viabilizar investimentos em infra-estrutura, com melhoria da tributação. Sobre esses investimentos, em Anexo de metas anuais (III.1) é feita referência à complementariedade entre política fiscal e monetária, creditícia e cambial, para estimular o crescimento, e ao PAC, com revitalização da infra-estrutura física.
11. Como na LDO de 2007, são citadas as reformas destinadas a aprimorar os marcos de regulação econômica e de defesa da concorrência, assim como medidas para “estimular a poupança privada e a eficiência dos mercados financeiros”. O documento silencia sobre temas relevantes, como: (a) aumento do limite de endividamento dos estados, mediante a adequação dos contratos de refinanciamento da dívida assinados a partir de 1996; (b) novos rumos da reforma tributária e seus efeitos; (c) nova reforma da Previdência; (d) autonomia ao Banco Central; (e) a desvinculação de receitas e a melhoria da qualidade da despesa; e (f) um amplo rol de reformas microeconômicas⁸.

⁵ Na prática, metas na LDO só valem para o exercício seguinte.

⁶ O PAC prevê, para o período de 2007-2010, investimentos de R\$ 52,5 bilhões no âmbito do PPI. Ver Nota Técnica 02/2007, desta Consultoria.

⁷ Ver PLP nº 1, de 2007.

⁸ Ver http://www.fazenda.gov.br/spe/Texto_Versao%20Final%205.pdf (acesso em 2/5/05).

12. O crescimento do PIB em 2006 não impressionou. Foi de 3,7%, menor que a expectativa oficial ainda estabelecida segundo a antiga metodologia (4,5%). Entretanto, mais e mais analistas estão melhorando suas projeções para o PIB de 2007, na perspectiva de aumento da demanda interna. A economia chegou ao segundo semestre de 2006 com taxa de expansão de 5,7% (crescimento ante o semestre anterior, com ajuste sazonal e anualizado).
13. O documento acrescenta que deverão contribuir para que o País cresça 4,5% em 2007 juros em queda, nova expansão do investimento privado – o aumento da demanda justificaria o ânimo dos empresários – e do consumo das famílias. De fato, isso deverá ocorrer via crescimento da massa salarial e da renda disponível – aumento real do salário mínimo e dos benefícios previdenciários, correção da tabela do imposto de renda na fonte, pequeno reajuste dos preços administrados, dissídios coletivos favoráveis aos trabalhadores, formalização do emprego e crédito mais barato.
14. O IPEA reviu, de 3,9% para 4,2%, sua projeção de crescimento real em 2007, ajustando estimativa anterior à nova metodologia de apuração do PIB do IBGE. O Banco Central ainda trabalha com 4% de crescimento, mas deverá rever essa hipótese, acompanhando o mercado, que hoje já prevê 4,1%. Setorialmente, o crescimento da indústria será elevado, devendo-se ao bom desempenho da indústria de transformação (bens de capital e bens de consumo, e a construção civil, com novos incentivos fiscais).
15. Não se aborda a suspeita da grande parte dos analistas econômicos, de que a rigidez da política monetária impede que o Brasil usufrua, a exemplo de outros países emergentes, do crescimento econômico global (5,4% em 2006, apesar da volatilidade dos mercados financeiros⁹). Os países emergentes e em desenvolvimento – excluídas as economias asiáticas recentemente industrializadas – cresceram 7,9% em 2006 (do Hemisfério Ocidental, 5,5%), liderados pela China (9,4%).
16. O *World Economic Outlook* prevê ainda crescimento de 4,9% para a economia global em 2007 e 2008, que serão o quinto e o sexto ano consecutivos de desempenhos de 4% ou mais do atual ciclo expansivo. Nesses 6 anos (2003-2008), o mundo terá crescido 4,8%, em média. Em 2007 e 2008, mantidas as condições internacionais favoráveis (juros e preços de *commodities*), o conjunto dos países emergentes e em desenvolvimento deve crescer, respectivamente 7,5% e 7,1%, e terá crescido, em média, 7,4% nos 6 anos. Se o Brasil vier a crescer 4,5% em 2007 e 5% em 2008, como antecipa o projeto de LDO, terá crescido 3,8% de 2003 a 2008.
17. O PLDO faz referência ao resultado fiscal primário obtido em 2006 (quase 3,9% do PIB) e ao comportamento positivo de outros indicadores macroeconômicos, o que justificou a evolução favorável dos níveis de risco-Brasil. Caiu para cerca de 180 pontos-base em fevereiro deste ano, e no fim de abril chegou a 150 (1,5 ponto percentual de diferença entre as taxas de juros que pagam no exterior os títulos brasileiros e os do Tesouro norte-americano). Comparativamente, era de menos de 315 pontos em média, em dezembro de 2005 e continuou em declínio em 2006 – na média, o indicador ficou abaixo de 210 pontos em dezembro.

⁹ Ver projeções em *Table 1.1. Overview of the World Economic Outlook Projections* do *World Economic Outlook*, Capítulo I, Fundo Monetário Internacional (FMI), abril de 2007, em <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2007/01/pdf/text.pdf>.

-
18. Melhorou o perfil da dívida pública, além de ter caído em relação ao PIB. Em 2006, a parcela dessa dívida atrelada ao câmbio foi significativamente reduzida; a proporção corrigida pela Selic caiu 14 pontos percentuais, para 38,1% do total; e os títulos pré-fixados passaram de 27,2% do total da dívida no final de 2005, para 34,2% em dezembro de 2006.
19. As contas externas continuaram a ter bom desempenho, mesmo com queda do dólar e desaceleração das exportações. Cresceu o saldo comercial de US\$ 33,7 bilhões em 2004, para US\$ 44,7 bilhões em 2005, e US\$ 46,1 bilhões em 2006. Em abril, foi recorde histórico, com saldo mensal positivo de US\$ 4,2 bilhões. O superávit em transações correntes continua elevado (US\$ 11,7 bilhões, US\$ 14 bilhões, e US\$ 13,5 bilhões, respectivamente). Os investimentos estrangeiros diretos subiram (de US\$ 8,7 bilhões em 2004, para US\$ 12,7 bilhões em 2005, e US\$ 18,8 bilhões em 2006).
20. Sucessivos superávits resultaram em acúmulo impressionante de reservas, no conceito de liquidez internacional, cujo saldo foi de US\$ 53,8 bilhões em 2005, de US\$ 85,8 bilhões em 2006, e de US\$ 121,2 bilhões no final de abril deste ano. A dívida externa pública líquida foi eliminada em 2006, reduzindo mais a vulnerabilidade. O país vem captando recursos no mercado internacional com bônus de emissão brasileira.

II – POLÍTICA MONETÁRIA, CREDITÍCIA E CAMBIAL

21. O Anexo VI¹⁰ não atendeu 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 subseqüente” (art. 4º, § 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal). Por essa razão, diminui 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.¹¹
22. Grande parte do Anexo tece considerações sobre a condução da política monetária em 2005 e 2006, apenas um parágrafo se refere a 2007 e 2008, e nada é dito sobre 2009 e 2010.
23. A política monetária continuará, em 2007 e em 2008, a ser conduzida de acordo com o regime de metas para a inflação, “priorizando a manutenção da estabilidade macroeconômica”. A meta de inflação estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) nesses anos continuará sendo de 4,5%, com intervalo de tolerância de 2 pontos percentuais para menos e para mais. As metas para os dois últimos anos do triênio (2009 e 2010) não foram ainda fixadas pelo CMN, mas a expectativa oficial (no PLDO) é de que permaneça estável.¹²
24. A tendência declinante da taxa Selic foi acentuada a partir da primeira reunião do

¹⁰ Ver http://intranet2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/ldo/ldo2008/projeto/anexo_vi.pdf.

¹¹ 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 subseqüente.”, 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.”

¹² Ver, por exemplo, <http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2007/r220107-PAC.pdf>, diapositivo 35. De outro lado, o mercado acredita na existência de uma “meta oculta”, que estaria sendo perseguida pelo Banco Central.

Copom em 2006, quando a taxa passou a sofrer cortes de 0,75 p.p. As reuniões, passaram a se realizar a cada mês e meio. A partir de abril, o ritmo de corte caiu para 0,5 p.p. e em novembro para 0,25 p.p. Em 18 de abril de 2007, a taxa foi reduzida pela décima quinta reunião seguida e fixada em 12,5%.

III – PARÂMETROS

25. A informação do projeto sobre os valores atribuídos às variáveis macroeconômicas é parcimoniosa e dispersa. Os anexos deveriam conter tabela, com série histórica e prospectiva, que reunisse indicadores reais e de preços, e resultados e estimativas para o triênio de agregados e parâmetros relevantes da execução das políticas fiscal, monetária, creditícia e cambial¹³. Isso seria condizente com a complexidade das estimativas de receitas e despesas e dos cálculos das metas fiscais e facilitaria a análise da consistência das previsões da LDO.
26. Em ambiente de maior estabilidade de preços e previsibilidade do nível da atividade econômica, estimativas da LDO adequadamente fundamentadas favoreceriam a antecipação do debate do orçamento. Entretanto, parece não se pretender antecipação nesta etapa do ciclo orçamentário, pois muito mais parâmetros poderiam ser divulgados a partir das estimativas periódicas da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, e não o são.
27. Aspecto do projeto para 2008 digno de nota são as diferenças em relação à LDO em vigor no tocante a previsão de crescimento e inflação, como mostra Tabela em anexo. A LDO de 2007 prevê que o Produto aumentaria a taxas crescentes (4,5% em 2006, 4,75% em 2007, 5% em 2008 e 5,25% em 2009), com inflação no centro da meta (4,5% a.a.) até 2009. No PLDO de 2008, a estimativa de inflação fica constante naquela mesma taxa a partir de 2007, e o crescimento do PIB será de 4,5% em 2007 e 5% de 2008 a 2010, apesar de a nova metodologia resultar em taxas mais altas que a usada anteriormente pelo IBGE.
28. A tolerância oficial com a inflação não resulta em crescimento mais alto. Ainda assim, será, segundo o PLDO, superior ao desempenho médio de 2003 a 2007 (3,6%).
29. Apesar de juros em queda, o mercado prevê crescimento do PIB, em 2007 a 2010, mais baixo que o PLDO. Diante das evidências de que o ritmo da atividade econômica está se expandindo satisfatoriamente este ano, o mercado financeiro tem revisto suas expectativas e se aproximando das previsões oficiais. Antes da divulgação dos PIB de anos anteriores (1995 a 2006) pela nova metodologia, o mercado prognosticava crescimentos de 3,5% para 2007 e 3,6% para 2008 (relatório de 23/3); em 20/4, já eram maiores, respectivamente, 4,1% e 4%.
30. Em relação a preços, o mercado prevê inflação do IPCA (3,8%) mais baixa que o projeto de LDO de 2007 e em cada ano do triênio 2008-2010 (4%). Relativamente ao IGP-DI (médio), o mercado prevê inflação mais baixa em 2007. O PLDO não informa a previsão de IGP-di acumulado em cada ano do triênio.
31. Em relação ao câmbio, as autoridades econômicas admitem valores baixos para o dólar, bem menores que estavam previstos para 2007 e 2008 nas LDO de 2006

¹³ Não existem, contudo, diretrizes para a elaboração da LDO, enquanto não vier a ser adotada a lei complementar de que trata o art. 165, §9º, da Constituição.

e 2007, mas ainda assim discordam das expectativas do mercado, que não acredita em recuperação tão intensa das cotações.

32. O comparativo no tocante a juros mostra que as previsões para as taxas reais médias no projeto de LDO para 2008 caíram muito em relação à LDO de 2007, e que o mercado é menos otimista quanto à sua trajetória descendente em 2008 e 2009, e muito menos em 2007. A análise aqui apresentada se restringe aos juros reais médios, haja vista que o projeto de LDO para 2008 é deficiente quanto a apresentação de previsões sobre a Selic e pouco esclarecedor quanto aos cálculos da taxa de juros implícita sobre a dívida do governo (13,7% em 2008 e 13,6% em 2009 e 2010 vis-à-vis as taxas Selic reais de 6,3%, 5,6% e 5,2%, respectivamente, com IPCA constante em 4,5%).
33. Um parâmetro importante omitido no PLDO é o preço de referência do petróleo, que afeta o cálculo do recebimento de *royalties* pela exploração petrolífera, e substancialmente as receitas federais.
34. A tabela mostra ainda significativa variação na previsão de “esqueletos” na composição da dívida líquida. Em anos anteriores, as expectativas de reconhecimento de dívidas foram maiores. Na LDO de 2006, esperava-se reconhecer montantes decrescentes, de 0,71% do PIB a 0,52% do PIB, entre 2006 e 2008. Na LDO de 2007, a expectativa de reconhecimento foi de 0,70% do PIB, 0,57% do PIB e 0,48% do PIB em 2007, 2008 e 2009, respectivamente. Agora, o PLDO para 2008 traz previsões bem menos ambiciosas: 0,16%, 0,15% e 0,15% para 2008, 2009 e 2010, ainda que com PIB nominais de 9% a 10% mais altos. Previsões mais comedidas são, todavia, consentâneas com o observado em 2005 e 2006 (0,15% do PIB e -0,02% do PIB).
35. As projeções no PLDO não comprometem o orçamento de 2008, nem mesmo metas fiscais em valores absolutos, exceto o superávit primário em proporção do PIB. A proposta orçamentária poderá ser elaborada com base em hipóteses mais atualizadas dessas variáveis, assim como o Congresso poderá revê-las.
36. Toda frustração em termos de crescimento é danosa para as contas públicas, principalmente para as receitas. Outras variáveis – taxas de inflação, de câmbio, básica de juros ... – também afetam a arrecadação e a dívida. A discussão pertinente é apresentada mais adiante, quando se tratar de riscos fiscais e passivos contingentes.

IV – CENÁRIOS NO PAC E NA LDO

37. A mudança foi significativa do cenário do PAC para o do PLDO de 2008, o que em parte se deve às novas estimativas do PIB. Em termos de crescimento, juros, resultados fiscais e comportamento da dívida, temos o seguinte comparativo:

CENÁRIOS ECONÔMICO-FISCAIS, 2004-2010

Variável	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<u>Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) com PIB Antigo</u>							
(Setor público consolidado em % do PIB)							
Juros líquidos	7,3	8,1	7,7	5,6	5,0	4,4	3,9
Resultado primário ⁽¹⁾	4,59	4,83	4,32	3,75	3,75	3,75	3,75
PPI	0	0,05	0,13	0,50	0,50	0,50	0,50
Deficit nominal	2,7	3,3	3,4	1,9	1,2	0,6	0,2
Dívida líquida	51,7	51,5	50,0	48,3	45,8	42,9	39,7
(%)							
Taxa real de juros a.a. ⁽²⁾	8,0	12,7	11,6	7,8	6,6	5,7	5,4
Crescimento real do PIB	4,9	2,3	2,9	4,5	5,0	5,0	5,0
<u>Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2008 com Novo PIB</u>							
(Setor público consolidado em % do PIB)							
Juros líquidos	6,6	7,3	6,9	...	5,3	5,0	4,6
Resultado primário ⁽¹⁾	4,18	4,35	3,88	3,35	3,35	3,35	3,35
PPI	0	0,02	0,12	0,45	0,45	0,45	0,45
Deficit nominal	2,4	3,0	3,0	...	1,5	1,2	0,8
Dívida líquida	47,0	46,5	44,9	43,9	41,4	38,8	36,0
(%)							
Taxa real de juros a.a. ⁽³⁾	8,0	12,7	11,6	7,3	6,3	5,6	5,2
Crescimento real do PIB	5,7	2,9	3,7	4,5	5,0	5,0	5,0

Fonte: Nota Técnica nº 2, de 2007, da Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados; anexos de metas fiscais do projeto de LDO para 2008; tabela de parâmetros; e estimativas dos autores. Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Considera a dedução do PPI de 2007 a 2010. Antes, Banco Central.

⁽²⁾ Considera, para 2007-2010, taxas acumuladas e inflação em <http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2007/r220107-PAC.pdf>.

⁽³⁾ Considera, para 2007-2010, taxas reais em http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/sof/070412_PLDO_2008.ppt.

38. Havia chamado a atenção no PAC que déficit nominal e dívida líquida do setor público em 2010 representariam respectivamente 0,2% do PIB e 39,7% do PIB. O país chegaria quase ao déficit zero, caso se verificassem as hipóteses do Programa, e a dívida teria caído 8,5 pontos de percentagem. Isso mudou.
39. No PLDO para 2008, o déficit nominal em 2010 será de aproximadamente 0,8% do PIB, apesar do PIB ser maior, refletindo uma carga de juros líquidos também mais elevada, e menor resultado primário. Já a dívida, será inferior, com menor taxa de juros, apesar de menos esforço de ajuste fiscal. No triênio 2008-2010, as taxas reais de juros serão menores em todos os anos, segundo o PLDO, em comparação com o que previa o PAC. A redução das taxas reais de juros, do PAC para o PLDO, não se reflete em queda dos juros líquidos; ao contrário, mesmo com PIB maiores (nova metodologia) no âmbito do PLDO, os juros líquidos são altos. A discrepância deve ser consequência das taxas de juros implícitas, sobre cujas previsões há dúvidas.

40. Algumas outras comparações valem a pena, apesar das informações rarefeitas que foram prestadas quanto a ambos os cenários. As perspectivas do crescimento são as mesmas nas duas situações. Para 2007, ambos incorporam as hipóteses do mercado relativamente aos juros, da época em que os documentos foram elaborados. As taxas reais diferem do PAC para a LDO porque os analistas privados, em pouco menos de 2 meses, reviram suas expectativas em relação à Selic média de 2007, possivelmente à luz das novas avaliações quanto ao potencial de crescimento da economia. A suposição de inflação mais elevada (no centro da meta) produziu previsões oficiais de juros reais e de crescimento da dívida menores que as do mercado.

V – RESULTADOS E METAS FISCAIS

41. Para que a LRF fosse devidamente atendida, o Anexo III.1 do PLDO deveria trazer “demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional” (art. 4º, §2º, II da LRF, grifo nosso).

42. Além da descrição das iniciativas e resultados de 2006, o citado anexo contém uma tabela com a projeção de apenas 3 parâmetros macroeconômicos para 2008-10 e outra, sucinta, com a trajetória da dívida líquida do setor público. Memória e metodologia não constam do documento. Receitas, beirando $\frac{1}{4}$ do PIB, e despesas, em grande parte obrigatórias, não estão desdobradas no Anexo III.1.a.

43. A Tabela a seguir traz os dados apresentados para atender a exigência do art. 4º, § 2º, II, da LRF e justificar as metas fiscais anuais, aos quais acrescentamos, para comparar, o realizado de 2003 a 2006, as projeções constantes do Relatório de avaliação de receitas e despesas relativas ao primeiro bimestre de 2007 e resultados dos governos regionais observados e previstos.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

RESULTADOS E PROJEÇÕES FISCAIS, GOVERNO FEDERAL, UNIÃO E GOVERNOS REGIONAIS, 2003-2010 ⁽¹⁾
(Em % do PIB)

	Realizado				2007	Projeto de LDO para 2008		
	2003	2004	2005	2006	1 ^o Aval Bim	2008	2009	2010
<u>Setor Público Consolidado</u>								
Superávit Primário do Setor Público Não Financeiro	3,89	4,18	4,35	3,88	3,80 ⁽²⁾	3,80	3,80	3,80
Resultado Nominal do Setor Público Não Financeiro	(4,65)	(2,43)	(2,96)	(3,01)	(2,10) ⁽³⁾	(1,49)	(1,16)	(0,81)
Dívida Líquida sem Reconhecimento de Passivos	52,32	46,67	46,30	44,93	43,25	41,24	38,65	35,85
Reconhecimento de Passivos	0,03	0,32	0,15	(0,02)	0,65 ⁽⁴⁾	0,16	0,15	0,15
Dívida Líquida com Reconhecimento de Passivos	52,36	46,99	46,45	44,91	43,90 ⁽⁵⁾	41,40	38,80	36,00
<u>Governo Nacional</u>								
Receita Primária	21,07	21,66	22,85	23,48	23,73 ⁽⁶⁾	23,76	24,02	24,17
Administrada pela SRF	14,28	14,77	15,50	15,46	15,61 ⁽⁶⁾
Arrecadação Líquida do INSS	4,75	4,83	5,05	5,32	5,42 ⁽⁶⁾	5,59	5,77	5,95
Demais	2,04	2,06	2,30	2,71	2,69 ⁽⁶⁾
Despesa Primária ⁽⁷⁾	18,79	18,96	20,25	21,27	21,81 ⁽⁶⁾	21,56	21,82	21,97
Resultado Primário Governo Federal ⁽⁸⁾	2,28	2,70	2,60	2,21	1,92 ⁽⁶⁾	2,20	2,20	2,20
Resultado Primário Empresas Estatais Federais ⁽⁸⁾	0,56	0,46	0,61	0,58	0,72 ⁽⁶⁾	0,65	0,65	0,65
Resultado Primário da União	2,84	3,16	3,21	2,79	2,64 ⁽⁶⁾	2,85	2,85	2,85
Resultado Nominal da União	(3,20)	(0,64)	(2,75)	(2,43)	(1,58) ⁽⁹⁾	(1,11)	(0,83)	(0,49)
Dívida Líquida da União	32,03	27,95	28,67	28,33	...	26,55	24,89	23,02
<u>Governos Regionais</u>								
Resultado Primário Governos Regionais	1,05	1,02	1,14	1,09	0,90 ⁽⁹⁾	0,95	0,95	0,95
Resultado Nominal Governos Regionais	(1,45)	(1,79)	(0,21)	(0,58)	(0,52)	(0,38)	(0,33)	(0,32)
Dívida Líquida Governos Regionais	20,33	19,03	17,78	16,58	...	14,85	13,91	12,98
<u>Memorando</u>								
Projeto de Piloto de Investimentos - PPI (% do PIB)	-	-	0,04	0,12	0,18	0,45	0,45	0,45
Difícil da Previdência (% do PIB)	1,44	1,65	1,75	1,81	1,83	1,60	1,43	1,28
Produto Interno Bruto (R\$ milhões correntes)	1.699.948	1.941.498	2.147.944	2.322.818	2.523.100	2.765.000	3.030.600	3.324.000
Produto Interno Bruto (R\$ milhões valorizados) ⁽¹⁰⁾	1.744.124	2.036.737	2.158.072	2.376.513	...	2.818.256	3.091.370	3.395.348

Fonte: PL nº 2, de 2007-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⁾ Segundo o projeto de LDO para 2008.

⁽³⁾ Estimado. Corresponde à expectativa do mercado em 5/4/07.

⁽⁴⁾ Estimado em percentagem consentânea com a nova trajetória da dívida, inferior ao PLDO de 2007. No triênio 2008-2010, segundo o projeto.

⁽⁵⁾ Segundo apresentação do Ministério do Planejamento. Coincide com a expectativa do mercado de 5/4/07.

⁽⁶⁾ Reflete a 1^ª Avaliação de Receitas e Despesas e o decreto de contingenciamento.

⁽⁷⁾ Inclui transferências constitucionais e legais primárias, discrepâncias estatísticas e recebíveis de Itaipu como dedução da despesa, bem como despesas do Projeto Piloto de

⁽⁸⁾ Não imputa às estatais federais o fluxo de recebíveis de Itaipu, coincidindo com o dado do Banco Central.

⁽⁹⁾ Dado do projeto de LDO para 2008.

⁽¹⁰⁾ PIB dos últimos 12 meses a preços do mês de dezembro estimado por meio do deflator IGP-DI centrado (média geométrica das variações do IGP-DI no mês e no mês seguinte).

44. Em 2006, depois de elevação continuada da arrecadação administrada pela SRF, este subgrupo estabilizou-se. Para 2007, apesar do corte de quase R\$ 20 bilhões da receita prevista no orçamento, o Executivo admite crescimento da carga, mesmo sem elevação de alíquotas ou criação de novos tributos. A arrecadação previdenciária também continua em expansão, sendo que parte desse aumento em 2006 deveu-se à mudança de repartição dos recursos do Simples, em detrimento das receitas administradas. Um último fenômeno relevante foi o excepcional crescimento das receitas não administradas, em especial dividendos e *royalties* de petróleo, situação que ainda deverá perdurar pelo menos em 2007.

45. Esperam-se no próximo triênio receitas ligeiramente ascendentes e manutenção do superávit primário em 2,20% do PIB. Como consequência, as despesas primárias também crescem, passando de 21,6% do PIB para 22% do PIB. Não há informações sobre quanto desta despesa se deve a transferências constitucionais. Também não há referências no texto, por exemplo, à incorporação ou não nas projeções do aumento dos repasses do fundo de participação dos municípios (FPM), previsto na PEC nº 285/04.

46. Boa parte do crescimento das receitas se explica pelo aumento esperado das receitas do INSS, e as estimativas oficiais são de queda acentuada do déficit da Previdência, de mais de 0,5% do PIB em 3 anos.
47. Faltam no projeto as previsões relativamente a dívida pública e juros e a resultados nominais em 2007.
48. A ultrapassagem das metas de resultado primário, tendo como referência o PIB apurado pela metodologia anterior do IBGE, ocorre desde 2002, e o excesso, regra geral, foi crescente até 2005, ano em que, não fora o excesso, a relação dívida/PIB teria interrompido trajetória de queda. Essa situação não se repetiu em 2006, com a mudança da postura fiscal, e governo federal só cumpriu sua meta de superávit primário (de 3,15% do PIB, cheia) usando a margem do PPI. O desempenho fiscal do setor público, com os PIB anteriores e os novos, pode ser comparado em Tabela anexa.
49. Para o triênio 2008-2010, o projeto de LDO prevê meta constante de superávit primário, em 3,8% do PIB para as três esferas de governo, dando forma de lei ao compromisso da União com o resultado consolidado do setor público. Como sempre, pressupõe-se que a execução do OGU cubra improvável insuficiência de resultado de governos regionais, mas a compensação no sentido inverso não está prevista. Da apuração do resultado pode ser excluída a despesa efetivamente realizada, pelos orçamentos fiscal e da seguridade, com o PPI. O PPI, antes previsto para ser um experimento de 3 anos (2005-07), foi retomado na LDO de 2007, vigorará ao menos até 2010, segundo o PAC, e está maior em proporção do PIB. Empresas estatais federais continuarão a contribuir nesses 3 anos, para a poupança do governo central, com o equivalente a 0,65% do PIB, e os governos regionais, com 0,95% do PIB.
50. Os dispositivos que tratam do superávit foram ajustados à nova metodologia do IBGE, já para 2007. Em 2008, as metas primárias estão fixadas no projeto em percentagens do PIB menores que, originalmente, em 2007, o que em parte decorre da melhora dos indicadores fiscais. O montante do PPI permanece expresso em valores absolutos (R\$ 12,37 bilhões). Isso nos leva a meta de superávit primário consolidado de aproximadamente 3,35% do PIB, antes da execução de restos a pagar, sendo 1,75% do PIB a meta para os orçamentos fiscal e da seguridade. A meta de superávit da União, se usado o PPI em sua totalidade, cai de 2,85% do PIB, para 2,4% do PIB.
51. O superávit primário é o instrumento fiscal de controle da razão dívida/PIB. Os governos deixam de gastar determinado montante, que compensa em parte as despesas com juros, e apenas a outra parte desses encargos se incorpora à dívida do período anterior. O aumento do Produto contribui para que, ao fim do exercício, aquela razão caia. Quanto menor forem os juros reais e maior o crescimento do PIB, maior será a queda da relação dívida/PIB de um exercício para outro.
52. Modelos simulam, mediante hipóteses quanto a juros, crescimento e superávit primário, a trajetória da relação dívida/PIB. O tamanho do superávit primário, por sua vez, poderá ser definido em função de uma meta de relação dívida/PIB e do tempo em que se pretende atingi-la.
53. O cenário de consistência fiscal traçado no PAC, anterior à divulgação do novo sistema de contas nacionais, previa queda da dívida de 50% do PIB em 2006 para 39,7% do PIB em 2010. Para tanto, dadas as hipóteses de juros reais (e

reconhecimento de passivos por resíduo), seria necessária a manutenção de superávit primário de 3,75% do PIB (já considerando a ampliação do PPI para 0,5% do PIB) nos próximos quatro anos.

RELAÇÃO DÍVIDA/PIB, 2006-2010

Réplica da Trajetória do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)

Fim de Exercício	Div/PIB %	Taxa Juro Real %	Crescimento %	Superávit /PIB %	Esqueletos /PIB %
2006	50,0	...	...	...	...
2007	48,3	7,8	4,5	3,75	0,50
2008	45,8	6,6	5,0	3,75	0,52
2009	42,9	5,7	5,0	3,75	0,50
2010	39,7	5,4	5,0	3,75	0,45

Fonte: Programa de Aceleração do Crescimento; IBGE; Banco Central; hipóteses de reconhecimento de dívidas dos autores. Elaboração dos autores.

54. A meta primária corresponde agora a 3,8% do PIB de 2007, segundo a nova metodologia, e serão realizados no mínimo 3,35% do PIB, se todo o PPI – agora equivalente a pouco menos de 0,45% do PIB – for usado como margem e abatido da meta. A trajetória do projeto de LDO poderia ser apresentada da seguinte forma:

RELAÇÃO DÍVIDA/PIB, 2006-2010

Trajetória no Projeto de LDO para 2008 (Novo PIB)

Fim de Exercício	Div/PIB %	Taxa Juro Real %	Crescimento %	Superávit /PIB %
2006	44,9	...	...	...
2007	43,9	7,3	4,5	3,35
2008	41,4	6,3	5,0	3,35
2009	38,8	5,6	5,0	3,35
2010	36,0	5,2	5,0	3,35

Fonte: Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2008. Elaboração dos autores.

55. Desde a apuração que serviu de base para a elaboração do cenário de consistência fiscal do projeto de LDO, as expectativas do mercado mudaram no tocante à relação dívida/PIB ao fim de 2007. Se o exercício oficial fosse atualizado, a trajetória poderia ser distinta, e eventualmente menor o superávit primário necessário para que em 2010 a relação dívida/PIB se situasse em 36%.

56. Outro aspecto relevante é que o mercado calcula taxas reais de juros mais altas, pois as hipóteses de inflação estão abaixo do centro da meta. A Tabela a seguir incorpora essa cautela, parte de relação dívida/PIB menor em 2007, adota as hipóteses de crescimento e do reconhecimento de passivos do projeto (2007 ajustado) e conclui, mediante exercício aritmético extremamente simples, que o superávit poderia ser menor em 0,2% do PIB de 2008 a 2010.

RELAÇÃO DÍVIDA/PIB, 2006-2010

Réplica da Trajetória no Projeto de LDO para 2008 com Dívida 2007 e Juros do Mercado

Fim de Exercício	Div/PIB %	Taxa Juro Real %	Crescimento %	Superávit /PIB %	Esqueletos /PIB %
2006	44,9	...	...	...	...
2007	43,7	8,0	4,5	3,35	0,62
2008	41,4	6,6	5,0	3,15	0,16
2009	38,7	5,9	5,0	3,15	0,15
2010	36,0	5,7	5,0	3,15	0,15

Fonte: Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2008; Banco Central (Relatório de Mercado de 20/04) ; simulação dos autores. Elaboração dos autores.

57. A redução da meta em 0,2% do PIB para 2008 e os dois anos subseqüentes pode ser feita mediante a diminuição da meta cheia para a União ou o aumento do PPI. A segunda opção é mais adequada, se a intenção for a de garantidamente despender essa margem em investimento público. A possibilidade de compensação entre as metas primárias dos orçamentos fiscal e da segurança e das estatais federais permite que o aumento do investimento possa ocorrer nessas empresas.

VI – RECEITAS, DESONERAÇÕES E REESTIMATIVAS DE RECEITAS

58. Em projetos de LDO, por vezes o Anexo de metas anuais indicou que as receitas permaneceriam estritamente estáveis no triênio adiante, por vezes previu oscilação, e por outras vezes, queda, sem maiores explicações ou decomposição. No de 2006, por exemplo, a intenção era de se estabelecer um limite para a carga de receitas administradas pela SRF para o triênio 2006-08. No projeto de LDO para 2007, o dispositivo foi eliminado.

59. A previsão do PLDO é de que o total das receitas orçamentárias continue aumentando em proporção do PIB.¹⁴ Nada formalmente impede o aumento da arrecadação.¹⁵

¹⁴ Foi também eliminada a determinação de que a carga tributária caísse. Dispositivos que tratavam de redução da carga tributária de 2007 em diante eram declarações de intenções, pois poderiam ser suprimidos ou alterados em sucessivas LDO, como de fato foram. No projeto de LDO para 2008 afirma-se que governo buscará melhor qualidade e melhores mecanismos de tributação, arrecadação e fiscalização, o combate à sonegação, a redução da informalidade e o aumento do universo de contribuintes, que permitam a redução da carga tributária, deixando de esclarecer se a referência é a relação entre receitas e PIB ou a carga legal. A LDO para 2007 não se referia à carga tributária, nem mesmo em anexos. A LDO de 2006 mencionou "... a criação de mecanismos que permitam a redução da carga tributária atual ...". Afirmou-se na LDO de 2005: "A receita fiscal da União, como proporção do PIB, deverá ser mantida em níveis próximos aos observados nos últimos anos, o que possibilitará o cumprimento da meta de superávit primário.... Com o crescimento econômico, a arrecadação poderá aumentar sem aumentos na carga tributária como percentual do PIB". Antes afirmou-se na LDO de 2004: "A receita fiscal da União, como proporção do PIB, deverá ser mantida em níveis próximos aos observados nos últimos dois anos, permitindo a obtenção da meta de superávit primário proposta." Nem por isso a carga tributária deixou de crescer substancialmente nesse período.

¹⁵ A possibilidade de alteração da legislação tributária vem sendo levantada pelas autoridades econômicas, caso a CPMF seja reduzida. Ver também Nota Técnica nº 04, da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, de 4/5/2006: "Ademais, há que se considerar que a receita pode crescer, mesmo como fração do PIB, sem que tenha havido a criação de novos impostos ou majoração de alíquotas. Tal fato pode ocorrer pela melhoria da gestão tributária, pelo aperfeiçoamento e ampliação dos processos de supervisão e fiscalização fiscal ou mesmo por um melhor desempenho da economia. A propósito, foram exatamente o melhor desempenho da economia e a redução da informalidade que levaram a um incremento da arrecadação tributária em cerca de 1,3 ponto percentual do PIB em 2005. Tal fato fica claro no desempenho arrecadatório do

-
60. Em 2006 e 2007, as receitas em proporção do PIB continuam ascendentes, tanto por conta de tributos, quanto pelo aumento persistente das demais receitas federais, que mostram, inclusive, atipicidade.¹⁶ O aumento de receitas ocorre não obstante desonerações tributárias, supostamente amplas, concedidas a partir de meados de 2005. Segundo as estimativas oficiais, essa renúncia em 2008 é de R\$ 4,9 bilhões brutos.¹⁷
61. O Anexo, para 2008 a 2010, mostra ligeiro aumento das receitas primárias em relação ao PIB (do equivalente a 23,7% do PIB em 2007, para 24,2% do PIB em 2010). Esse aumento se dará, aparentemente, como resultado do crescimento das receitas previdenciárias: em 2008 e 2010, mais que compensará a queda das demais receitas; e em 2009, o crescimento das receitas previdenciárias explica 70% do aumento em relação a 2008.
62. As renúncias de receitas administradas, exceto o INSS, chegarão em 2008 a R\$ 62 bilhões, pouco mais de 2,2% do PIB, segundo o demonstrativo próprio e o novo PIB. A participação das renúncias ou benefícios tributários no total da arrecadação também está em alta, alcançando pouco mais de 15%. A maior parte dos gastos tributários, segundo o método de apuração, corresponde ao imposto de renda (mais de 40%), principalmente na pessoa jurídica. O destaque desse demonstrativo fica por conta da Cofins, que para 2008 representa quase 28% do total da renúncia.
63. O montante de renúncias de receitas previdenciárias estimado para 2008 é de R\$ 14,8 bilhões. Em relação ao PIB, corresponde a pouco mais de 0,5% do PIB. Em sua maior parte (45%) decorre dos benefícios do Simples, e outra parte importante (36%), dos benefícios concedidos a entidades filantrópicas.
64. Um risco fiscal não explorado adequadamente no projeto é a possibilidade de concessão de novos benefícios de natureza tributária. Propostas de alterações na legislação tributária e de contribuições podem tanto servir para aumento, quanto redução da receita, dependendo da natureza da proposição.
65. Especificamente no campo tributário, não estão identificadas as novas desonerações, que podem decorrer de reforma ou de incentivo à exportação e ao investimento, ou ainda de iniciativas parlamentares para reduzir ou partilhar a CPMF. Sugere-se que a LDO exija, na proposta, reserva específica para todas os incentivos pretendidos pelo Executivo.
66. As reestimativas de receitas do Congresso têm, globalmente, se realizado, embora se admita que as margens para acréscimos estão diminuindo. Isso se dá à medida em que a inflação converge para as estimativas oficiais; que o Executivo continue adotando procedimentos que antes só as Consultorias utilizavam, para compensar os desvios metodológicos das estimativas das propostas; e que melhorem as projeções de crescimento do PIB, com o uso da nova metodologia do IBGE. Exemplo desses procedimentos tem sido a

Imposto de Renda da Pessoa Jurídica e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, bem como da arrecadação previdenciária e do imposto de renda sobre os rendimentos do trabalho, em um contexto em que não houve qualquer ampliação de base ou majoração de alíquota. Ao contrário, o Governo vem implementado desde 2004 um amplo processo de desoneração tributária seletiva, de modo a incentivar o investimento produtivo, o setor da construção civil, o barateamento da produção e comercialização de alimentos e o investimento de médio e longo prazo. O impacto fiscal desse processo de desoneração foi estimado em R\$ 13 bilhões para o ano de 2005, devendo superar R\$ 19 bilhões em 2006.”

¹⁶ Ver Nota Técnica Conjunta nº 8, de 2006, sobre a proposta orçamentária de 2007.

¹⁷ Ver Nota Técnica nº 2, de 2007, da Consultoria de Orçamento da Câmara.

consideração, na reestimativa, de receitas extraordinárias ou atípicas. Tais procedimentos serão cada vez menos justificáveis, de ambas as partes.

67. Contudo, as prerrogativas do Congresso nesse terreno estão absolutamente preservadas. As receitas continuarão podendo ser reestimadas. A constatação se baseia na LRF (art. 12 e § 1º); na Resolução nº 1, de 2006, que reforça essa possibilidade; e também em que não há dispositivo no PLDO para 2008 que as elimine ou restrinja.
68. Se houver preocupação com os obstáculos ao aprimoramento técnico das reestimativas, trazidos pela nova Resolução (“A metodologia a ser utilizada na análise da estimativa da Receita deverá ser a estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias.”¹⁸), nada mais adequado que repetir, na LDO, o comando da LRF: “As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas ... da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.”
69. O conceito de receita atípica perdeu em parte a relevância depois da desistência de se impor, via LDO, limite para a carga tributária e para despesas correntes. Na LDO para 2006, admitia-se que o teto para as receitas administradas (16% do PIB) pudesse ser excedido. No entanto, apenas o excesso descontadas as receitas atípicas poderia ser utilizado para o aumento de despesas correntes. Demonstrativos demandados ao Executivo sobre as receitas atípicas ou foram vetados ou simplesmente não foram apresentados¹⁹. Nas duas LDO seguintes não há referências a essas receitas.
70. Pode-se considerar atípica ou extraordinária a arrecadação que supostamente não ocorrerá novamente em exercícios seguintes. Um caso clássico de atipicidade seriam decisões judiciais que representam a recuperação, não previsível, de débitos passados. Algumas perdas atípicas de receitas são tratadas como riscos fiscais.
71. A SRF não trata as receitas extraordinárias sempre de mesma maneira: no decorrer do exercício, alguns ingressos imprevistos são informados como atipicidades. Findo o exercício, parte desses ingressos se incorpora à base das projeções para o ano seguinte. Foi o caso, por exemplo, do parcelamento de débitos previstos na MP 303/06 (PAEX). Em Nota Metodológica de 20/7/06, a SRF informou que o valor esperado de receitas atípicas em 2006, para efeito de projeções para 2007, era de R\$ 7,1 bilhões. Em detalhamento posterior, esse valor foi desdobrado em R\$ 706 milhões referente a dias úteis; R\$ 2,2 bilhões de atípicas propriamente ditas; e R\$ 4,2 bilhões de esforço de arrecadação. Nota posterior, de 23/9, contempla estimativa de quase R\$ 5 bilhões de receitas atípicas entre setembro e dezembro, sendo R\$ 1,8 bilhão apenas do PAEX que começou a ser arrecadado em agosto.²⁰ Em Relatório de avaliação do cumprimento da meta fiscal quadrimestral, de fevereiro de 2007, é informado que a arrecadação de receitas atípicas foi de apenas R\$ 4,3 bilhões. Ao longo de todo o exercício passado, os relatórios de análise da arrecadação da SRF

¹⁸ Art. 22, § 2º da Resolução nº 1, de 2006 - CN

¹⁹ Ver inciso XII, do Anexo III, das Informações Complementares ao PLOA 2006.

²⁰ Entre setembro e dezembro de 2006, foram arrecadados R\$ 1.535 milhões de PAEX. No ano a arrecadação foi de R\$ 2.297 milhões. Estas receitas não foram previstas na Nota Metodológica de 20/07.

referiam-se indistintamente a receitas atípicas, extraordinárias e esforço de arrecadação.

72. Quem lida com o assunto deve saber quanto é difícil conceituar e quantificar as receitas extraordinárias, que podem servir para exercícios de previsão de receitas, mas dificilmente se sujeitariam a normatização em lei. As dificuldades não devem inibir os entendimentos em nível técnico.

VII – RECURSOS PARA O ACOLHIMENTO DE EMENDAS

73. Parte da preocupação com a factibilidade de reestimativa positiva das receitas da proposta se deve à hipótese de o Executivo mostrar-se exageradamente otimista em suas previsões e esgotar todas as alternativas de fontes. Isso inviabilizaria a identificação de novos recursos pelo Congresso, com prejuízo das disponibilidades para o acolhimento de emendas. Em 2007, as dotações do Judiciário, do Legislativo e do Ministério Público foram fortemente contingenciadas pelo fato de as receitas previstas pelo Executivo, encerrado o primeiro bimestre do exercício, terem sido inferiores às da proposta. Ou seja, de acordo com a primeira avaliação oficial deste exercício, o Executivo teria superestimado a arrecadação. Numa hipótese extrema, o Congresso pode cedo ou tarde ter que vir a reduzir as estimativas de receitas, para conferir realidade ao orçamento.

74. Para restringir a possibilidade de que escasseiem os recursos, será aconselhável, em primeiro lugar, suprimir em parte o art. 13 do projeto²¹, que, com redação distinta da LDO de 2007, determina que a reserva de contingência seja “dotação global não especificamente destinada a determinado órgão, unidade orçamentária, programa ou categoria econômica, cujos recursos serão utilizados para abertura de créditos adicionais.”

75. Em segundo lugar, diante das evidências de que a volatilidade das projeções das principais variáveis macroeconômicas declina rapidamente, e de que o Executivo, com a atenuação do ajuste fiscal, absorveu técnicas de previsão que antes rejeitava, seria o caso de se aumentar em percentagem compatível com as necessidades dos parlamentares a reserva de contingência primária a que se refere esse mesmo artigo.

VIII – RISCOS FISCAIS E PASSIVOS CONTINGENTES

76. O anexo de riscos fiscais (Anexo V) apresenta avaliação dos riscos orçamentários; da administração da dívida pública mobiliária; dos passivos; e dos ativos contingentes.

77. Os riscos orçamentários estão relacionados a erros na previsão das receitas ou das despesas. Os cálculos apresentados apontam que, por exemplo, para redução de um ponto percentual na taxa de crescimento do PIB e de um p.p. na taxa de inflação medida pelo índice específico de receita (IER), espera-se queda

²¹ “ A Reserva de Contingência, cuja utilização dar-se-á nos termos do art. 91 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, será constituída, exclusivamente, de recursos do Orçamento Fiscal, equivalendo, no Projeto de Lei Orçamentária de 2008, a no mínimo 2% (dois por cento) da receita corrente líquida e a 1% (um por cento) na Lei, sendo pelo menos metade da Reserva, no Projeto de Lei, considerada como despesa primária para efeito de apuração do resultado fiscal. Parágrafo único.”.

de R\$ 2,4 bilhões e R\$ 2,5 bilhões, respectivamente, na receita administrada pela SRF. No caso das despesas, o aumento inesperado de R\$ 1,00 no salário mínimo resultaria em despesa líquida adicional de R\$ 215 milhões no exercício de 2008.

78. No tocante à dívida mobiliária, um aumento de 1% na taxa de câmbio, de 1% na taxa de juros Selic e de 1% na taxa de inflação, mantidos ao longo de 2008, provocariam na relação dívida líquida/PIB, redução (em virtude de o setor público ter posição cambial líquida positiva) de 0,04% do PIB; aumento de 0,14% do PIB; e aumento de 0,12% do PIB, respectivamente. Em relação a anos anteriores, é menor o peso da taxa de juros Selic, pela mudança na composição da carteira (atualmente, maior participação de títulos prefixados e atrelados a índices de preços).
79. Os passivos contingentes referem-se a demandas judiciais em discussão, dívidas em processo de reconhecimento e outros riscos (p. ex., operações de aval e garantia). Não há estimativa de risco para a maioria dos litígios mencionados, por dificuldades operacionais, ou porque se encontram em diferentes estágios e há indecisão quanto a seus desfechos.
80. As demandas de natureza previdenciária mereceram tópico próprio, dado os montantes envolvidos. Destaca-se decisão favorável ao INSS sobre a irretroatividade de lei mais benéfica (quotas de pensão, antes calculadas em percentagens inferiores à atual), gerando economia mensal estimada em R\$ 105 milhões. Por outro lado, caso seja aceita a tese de ilegalidade do Decreto 3.048/99, que alterou a base do cálculo de benefícios, a perda anual do INSS foi estimada em R\$ 8 bilhões por ano.
81. Outras questões tributárias permanecem em discussão: a) o crédito-prêmio do IPI, com julgamento suspenso no STJ (risco de perda de R\$ 20 bilhões ano para a União); b) a inclusão do ICMS na base de cálculo da Cofins, em análise no STF, já conta com seis votos desfavoráveis à União (perda de R\$ 12 bilhões ano); c) eventual devolução do empréstimo compulsório sobre o consumo de combustíveis e aquisição de veículos (saldo de R\$ 20,8 bilhões em 12/06); e d) devolução de depósitos judiciais (estoque em 12/06 de R\$ 39,9 bilhões).
82. O STF julgou inconstitucional a Lei nº 9.718/98²², que ampliou a base de cálculo da Cofins, antes sobre o faturamento, para abarcar todas as receitas auferidas pelas pessoas jurídicas. Estimativas preliminares apontavam perda de até R\$ 18 bilhões em caso de vitória das empresas, que não se concretizaria em um só exercício. No anexo de riscos fiscais, a SRF estimou, no período de 1999 a 2002, a preços de 2005, que a perda seria, surpreendentemente, de apenas R\$ 26,8 milhões. Noticia-se contudo que, somente na forma de depósitos judiciais, estariam cerca de R\$ 9 bilhões, a serem devolvidos. É aguardado para os próximos meses que o STF vote e edite súmula vinculante a respeito dessa lide, pacificando o entendimento em instâncias inferiores da justiça e impedindo que os procuradores da Fazenda Nacional continuem a recorrer.

²² No ajuste fiscal de 1998 houve duas importantes alterações da Cofins. A alíquota subiu de 2% para 3% e a base de cálculo passou a ser a receita bruta das empresas e não mais o faturamento. As empresas passaram a pagar a Cofins sobre ganhos no sistema financeiro (juros), patrimoniais (aluguéis), escriturais (variações monetária e cambial) e de capital na liquidação de bens. A mudança foi realizada primeiro com a aprovação da Lei nº 9.718, de novembro de 1998 e, depois, com a Emenda Constitucional nº 20, de dezembro de 1998, com a qual se tentou validar a lei. O STF teria decidido há mais uma década que a receita é apenas o resultado da venda de mercadorias e serviços.

83. Diante de tantos riscos envolvidos, alguns dos quais já definitivamente julgados, a proposta orçamentária deveria conter informações sobre que valores já foram provisionados na estimativa de arrecadação. Observe-se que no caso dos ativos contingentes (dívida ativa), a receita estimada já inclui recebimentos.
84. Quanto aos ativos contingentes, destacam-se a dívida ativa da União, cujo estoque era em dezembro de R\$ 401,7 bilhões; e a dívida ativa do INSS, cujo estoque era de R\$ 159,3 bilhões. A despeito do montante envolvido, União e INSS recuperaram em 2006 apenas R\$ 9,6 bilhões e R\$ 4,4 bilhões, respectivamente.
85. As dívidas em processo de reconhecimento representam passivo estimado em R\$ 90 bilhões, 85% dos quais relacionados à novação do Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS). Do total dessas dívidas, projeta-se liquidação em 2008, mediante securitização e emissão de títulos, de R\$ 4,5 bilhões, único montante já considerado nas projeções da dívida líquida.
86. O saldo em dezembro de 2006 de garantias e contragarantias prestadas pela União era de R\$ 77,7 bilhões. Estima-se risco de inadimplência praticamente nulo, tendo em vista o histórico recente. Já os fundos constitucionais (FNO, FNE e FCO) apropriaram R\$ 8,7 bilhões entre prejuízos e provisões para devedores duvidosos.

IX – DESPESAS E LIMITES PARA A DESPESA

87. Durante 2005, discutiu-se proposta de melhoria dos indicadores fiscais, que culminaria com a obtenção de déficit nominal zero no médio prazo, chegando-se a cogitar de adoção de regras constitucionais para impedir a contínua elevação das despesas correntes.
88. Foi proposto no projeto de LDO de 2006 limite para despesas correntes equivalente a 17% do PIB e sugeriu-se queda gradual daí em diante. A LDO incorporou margem introduzida pelo Congresso, que permitia excesso a esse teto no equivalente ao que as receitas administradas pela SRF superassem 16% do PIB. A lei orçamentária atendeu a esse limite alargado e fixou despesas correntes primárias em 18% do PIB.
89. Diante da constatação da dificuldade da manutenção dessas despesas em 17% do PIB, o PLDO de 2007 pretendeu que caíssem o equivalente a 0,1% do PIB no exercício. A regra, com alteração, foi mantida pelo Congresso, mas o Executivo opôs veto ao dispositivo, alegando que legislação expandindo despesas correntes obrigatórias (pessoal e benefícios previdenciários e assistenciais) já havia sido promulgada, inviabilizando o atendimento do limite mediante corte de apenas despesas discricionárias. Na lei orçamentária de 2007 essas despesas representam 19% do PIB da lei.
90. Encerrado 2006, as despesas correntes chegaram a 18,5% do PIB, ou 1,5% do PIB acima do limite original. Segundo interpretação do Poder Executivo a meta foi cumprida, desde que se excluíssem os créditos extraordinários do total da despesa corrente autorizada e da despesa empenhada. Não há maiores justificativas do porquê dessa exclusão.²³

²³ Ver a respeito Nota Técnica sobre o cumprimento da meta quadrimestral, em elaboração.

91. Para 2008, o projeto de LDO silencia a respeito de limites para a despesa.

92. Quando da divulgação do PAC, anunciou-se a intenção de reduzir as despesas correntes para 18% do PIB até 2010, para o que contribuiria, além do robusto crescimento do PIB, a aprovação do PLP 01/07, que propõe limite para a expansão da despesa com pessoal.

93. A Tabela seguinte abaixo apresenta as despesas primárias em percentual do PIB, segundo a antiga e a nova metodologia do IBGE.

ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

Despesas Correntes Primárias e Demais Despesas, 2003-2007

	ANTIGA SÉRIE DO IBGE				NOVA SÉRIE DO IBGE				2007 ⁽¹⁾	
	Liquidado + Restos a Pagar Não Processados				2003	2004	2005	2006		
	2003	2004	2005	2006						
Despesas Primárias	16,84	17,36	18,43	19,47	15,42	15,80	16,62	17,50	17,93	
Despesas Orçamentárias Primárias	17,06	17,45	18,66	19,66	15,62	15,87	16,83	17,67	17,67	
Despesas Correntes	16,43	16,70	17,58	18,48	15,04	15,19	15,86	16,61	16,72	
Pessoal	4,93	4,83	4,85	5,15	4,51	4,40	4,38	4,63	4,74	
Benefícios Previdenciários	6,93	7,13	7,58	7,96	6,34	6,49	6,84	7,16	7,26	
Outras Vinculadas ao SM	0,96	0,97	1,07	1,27	0,88	0,88	0,96	1,14	1,20	
Lei Kandir e outras compensações	0,25	0,24	0,27	0,19	0,23	0,22	0,24	0,17	0,15	
Outras Correntes Obrigatorias ⁽²⁾	0,47	0,42	0,49	0,57	0,43	0,38	0,44	0,51	0,59	
Despesas Correntes Discricionárias ⁽³⁾	2,88	3,11	3,32	3,34	2,64	2,83	3,00	3,00	2,78	
Complementação do FGTS	0,11	0,10	0,16	0,14	0,10	0,09	0,15	0,13	0,07	
Despesas de Capital	0,53	0,64	0,91	1,03	0,48	0,59	0,82	0,93	0,88 ⁽⁴⁾	
Despesas Extraorçamentárias ⁽⁵⁾	0,14	0,15	0,30	0,18	0,13	0,14	0,27	0,16	0,16	
Ajuste Caixa/competência/discrepância	(0,36)	(0,23)	(0,53)	(0,37)	(0,33)	(0,21)	(0,47)	(0,33)	0,11	
<u>Memorando</u>										
Produto Interno Bruto (R\$ milhões)	1.556.182	1.766.621	1.937.598	2.088.235	1.699.948	1.941.498	2.147.944	2.322.818	2.523.100	
Déficit da Previdência Social (% do PIB)	1,74	1,83	1,98	2,05	1,59	1,66	1,79	1,84	1,83	

Fonte: Siasi; orçamento de 2007, projeto de LDO para 2008, Decreto nº 6.046/07. Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Decreto nº 6.046/07. PIB previsto no PLDO 2008. Não contempla o aumento do PPI. Hipóteses dos autores.

⁽²⁾ Inclui gastos dos Poderes Legislativo, Judiciário e do Ministério Público da União.

⁽³⁾ Inclui despesas primárias constantes do Anexo V da LDO.

⁽⁴⁾ Supõe que a reserva orçamentária de R\$ 4,2 bilhões será integralmente alocada em despesas de capital.

⁽⁵⁾ Inclui restos a pagar, subsídios implícitos e fabricação de cédulas e moedas.

94. Quando o limite para despesas correntes foi proposto, em abril de 2005, as despesas correntes ainda não tinham alcançado a marca dos 17% do PIB. Ao final daquele exercício, chegaram a 17,6% do PIB, segundo a antiga metodologia, ou 15,9%, segundo a nova metodologia. Continuaram em expansão em 2006 e projeta-se de forma otimista²⁴ que encerrará 2007 em pelo menos 16,7% do novo PIB.

95. As despesas de pessoal, depois de alguma contenção entre 2003 e 2005, voltaram a crescer em 2006 e 2007, em decorrência das reestruturações de carreira promovidas no primeiro ano, com reflexos em anos subseqüentes.

96. As despesas com benefícios previdenciários e outras vinculadas ao salário mínimo crescem de maneira acelerada, influenciadas pela correção do piso nacional de salários bem acima dos índices oficiais de inflação. Embora o PLDO repita a regra de reajuste real do salário mínimo pelo crescimento do PIB *per capita* do ano anterior, admite a possibilidade de alteração de acordo com regra

²⁴ Na simulação para 2007, consideraram-se os dados do Decreto e que toda a reserva de R\$ 4,2 bilhões seria utilizada em despesas de capital.

constante de projeto de lei em tramitação, proposto pelo Executivo no âmbito do PAC, que prevê correção real pelo aumento do PIB de dois anos anteriores.

97. As outras despesas correntes discricionárias, que incluem toda a manutenção da máquina pública e também algumas despesas de execução obrigatória, como os repasses para o Sistema Único de Saúde (SUS) e as transferências de renda (bolsa família), representaram 3% do PIB em 2005 e 2006. Mantido o corte de R\$ 9,2 bilhões do primeiro decreto de programação, poderiam cair para, na melhor das hipóteses, 2,8% do PIB em 2007. Na falta de nova regra para as despesas mínimas com ações e serviços de saúde (Emenda Constitucional nº 29), elas continuarão crescendo com o PIB, e a manutenção ou a queda do conjunto das despesas discricionárias só será possível mediante contínuo controle de outras dotações, que não em saúde.

X – MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS

98. A citada margem²⁵ é um ponto obscuro da LRF, cuja finalidade original (antes dos vetos) era a de permitir algum crescimento real das despesas obrigatórias de duração continuada, sem que fosse exigida compensação, como era intenção no projeto de lei de responsabilidade fiscal encaminhada pelo Executivo. Caso não houvesse essa margem, alterações legais que acarretassem aumento das despesas obrigatórias só poderiam ser aprovadas se, na mesma proporção, novas receitas fossem criadas ou outras despesas de mesma natureza, reduzidas²⁶. Ou seja, não teria havido os aumentos reais recentes do salário mínimo, de salários de servidores, nem das transferências de renda, se a lei fiscal não previsse a margem que deu cobertura contábil a tais iniciativas.

99. Outro aspecto negativo: 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 está em que o aumento permanente da receita não pode ser visto como fonte para cobrir exclusivamente o crescimento real de despesas obrigatórias, mas deve ser repartido com maiores investimentos e, como vinha ocorrendo, com a ampliação do resultado primário.

²⁵ Segundo o LRF: "Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

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

§ 2º 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.

"

²⁶ 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.

§ 1º 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.

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

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

"

100. No entanto, quando o aumento das despesas correntes – e as obrigatórias de duração continuada são a maior parte delas, pois incluem pessoal e seus encargos e benefícios previdenciários e assistenciais – pode ameaçar o ajuste fiscal e o êxito da política monetária, o assunto deve ser retomado. Em LDO anterior houve, coerentemente, a imposição de um limite para as despesas primárias correntes em percentagem do PIB. Hoje falta esse mecanismo.
101. A LRF determina que o crescimento real das despesas obrigatórias deve ser compensado por aumento dos impostos ou pela redução de outras despesas de mesma natureza. Ocorre que impostos não devem aumentar neste próximo ano, e caberia reforçar a noção de que apenas reduções em despesas obrigatórias em termos reais (ou seja, em relação ao PIB) sejam o mecanismo compensatório em 2008.
102. O “Demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado” (Anexo III.12) mostra um aumento líquido da arrecadação da ordem de R\$ 18,1 bilhões, dos quais R\$ 10,6 bilhões já teriam sido consumidos antes mesmo da elaboração da proposta orçamentária, como na Tabela abaixo.

DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO DEMONSTRATIVO DA MARGEM DE EXPANSÃO, 2008	
Aumento da Arrecadação ⁽¹⁾	23.612
Transferências Constitucionais (-)	5.511
Aumento Líquido da Arrecadação	18.101
Aumento Real do Salário Mínimo	3.195
Crescimento Vegetativo dos Gastos Sociais	5.467
Reestruturações de Pessoal	1.935
Saldo da Margem já Usado (-)	10.597
Margem de Expansão	7.504

Fonte: PL nº 2, de 2007-CN.

⁽¹⁾ Efeitos quantidade e legislação.

103. O citado demonstrativo esclarece minimamente, que grande parte da variação das receitas de 2007 para 2008 espelha a variação real do PIB (5%) e o efeito de outros indicadores de volume, dos quais o principal é o crescimento das importações (15,64%). Não há especificação das alterações da legislação tributária que tiveram impacto no cálculo dessa margem.
104. O saldo da margem já usado limita-se a: (a) o impacto do aumento real do salário mínimo em 2008, correspondente ao crescimento do PIB dois anos atrás (3,7%), e não considera a repercussão do aumento real concedido em 2007 (5,1%) no primeiro triênio; (b) aumento vegetativo dos gastos sociais (benefícios previdenciários, renda mensal vitalícia e benefícios concedidos com base na Lei orgânica da assistência social, seguro desemprego e abono salarial, que eventualmente, a depender de entendimento, poderiam não ter sido incluídos na conta, por serem “expansão quantitativa do atendimento e dos serviços

prestados”²⁷); e (c) reestruturações de carreiras dos servidores já concedidos em 2006. Em todos esses casos, é notável a ausência da memória de cálculo.

105. Em boa parte todos os problemas relativos à margem de expansão (interpretação dos dispositivos da LRF, utilidade do demonstrativo e destino do saldo) poderiam ser sanados na própria LDO, se dela constassem as regras necessárias, bem como a exigência de que esse demonstrativo seja atualizado junto com a proposta orçamentária.

XI – ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO E PPI

106. Em matéria fiscal, a grande mudança recente, concomitante com o anúncio do PAC²⁸, foram o aumento do PPI, de 0,2% do PIB, para antigo 0,5% do PIB, e a decisão de aproveitar integralmente esta margem para reduzir a meta fiscal primária. Assim, compatibilizam-se o inevitável aumento das despesas correntes, maiores investimentos e o cumprimento da meta. Embora o PIB projetado para 2007 tenha crescido relativamente à metodologia antiga, o PPI ampliado será mantido em termos absolutos (até o montante R\$ 11,3 bilhões²⁹). Eqüivalecerá agora a aproximadamente 0,45% da nova previsão do PIB.

107. O aumento, nos planos plurianuais de investimentos e no orçamento de 2007, das despesas com o PPI poderá se dar das seguintes formas: (a) inclusão, nessa categoria, de investimentos que já estão autorizados no orçamento, com ou sem manutenção ou modificação do anexo específico à lei. Esta alternativa permite maior grau de execução do orçamento e valoriza prioridades aprovadas pelo Congresso, mas não assegura que haja aumento do investimento na mesma medida da redução da meta primária; (b) suplementação de dotações que já constam do orçamento, implicando execução mais rápida desses determinados projetos. As dificuldades são o atraso que se está tendo na aprovação do PAC e a demora na execução de projetos de investimento; e (c) inclusão de novos subtítulos na lei, o que corresponderia a crédito especial, se o Executivo pretendesse usar projeto de lei como iniciativa. Valem, para esta hipótese, as dificuldades anteriores, em (b). Em qualquer caso antes citado, medidas provisórias (créditos extraordinários) serão provavelmente o instrumento escolhido.

108. Novidade recente em emenda à LDO de 2007 foi a eliminação do anexo específico do orçamento relativo à programação do PPI. Sem ele em 2007, existem problemas de identificação das obras já constantes do orçamento em vigor, que serão alcançadas pela ampliação do PPI, hoje de R\$ 4,6 bilhões.

²⁷ Segundo a LRF (ver, em especial, o § 1º): “Art. 24. Nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total, nos termos do § 5º do art. 195 da Constituição, atendidas ainda as exigências do art. 17.

§ 1º É dispensada da compensação referida no art. 17 o aumento de despesa decorrente de:

I - concessão de benefício a quem satisfaça as condições de habilitação prevista na legislação pertinente;

II - expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados;

III - reajustamento de valor do benefício ou serviço, a fim de preservar o seu valor real.

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se a benefício ou serviço de saúde, previdência e assistência social, inclusive os destinados aos servidores públicos e militares, ativos e inativos, e aos pensionistas.”

²⁸ Ver a propósito, Nota Técnica da Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados, sobre o PAC, em http://www2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2007/NT%2002_FISCALPAC_14%202.pdf.

²⁹ Valor proposto no PLN 01/2007 ainda em tramitação.

109. Sem o citado anexo em 2008, os problemas serão menores, pois o PPI já constará integralmente da proposta orçamentária. O indicador de resultado primário virá na proposta e na lei, e seria suficiente que quaisquer mudanças posteriores nesse indicador sejam divulgadas periodicamente. Aqueles que defendem o anexo consideram que a troca por iniciativa exclusiva do Executivo retiraria a prerrogativa do Congresso de analisar quais investimentos são relevantes. Para 2008, o PLDO já prevê PPI de 12,4 bilhões, montante este que poderá ser acrescido dos restos a pagar de outras despesas do projeto e de eventual excesso do resultado em relação à meta de 2007.

110. Desde sua concepção, havia o propósito de que o PPI fosse uma experiência para aprimorar a qualidade e a eficácia do investimento público. As ações seriam identificadas por meio de seleção rigorosa (manutenção de ativos estratégicos em infra-estrutura, finalização de projetos, avaliações de custos e benefícios ...) e ficariam sujeitas a processo aprimorado de implementação e monitoramento. Os projetos do PPI devem ser capazes de gerar benefícios que excedam amplamente os seus custos, ou seja, devem apresentar altas taxas internas de retorno. O fato de não somarem às despesas para apuração do resultado primário implica que não sofrem contingenciamento.

111. O PAC e o PPI são conceitualmente diferentes: aceleração do crescimento e benefícios econômicos elevados, respectivamente. No caso do PPI, o total de investimentos que pode ser abatido, anualmente, é o montante previsto na LDO, que por sua vez se ajusta à equação fiscal. Por essas razões (conceitual e fiscal), apenas parte dos investimentos do PAC pode ser incorporada ao PPI.

112. Levanta-se a alternativa de, mudando o foco dos investimentos, permitir que todas as despesas do PAC possam ser abatidas da meta, desde que atendido o limite dado pela restrição fiscal (transformação do PAC em PPI). Não deveria ser adotada. Essa alternativa significa: (a) abdicar do ajuste fiscal, em prol de investimentos sem retorno econômico garantido, ainda que indiretamente acelerem o crescimento. Foge-se da noção que norteou originalmente a definição do projeto piloto. Na condição de indutor do crescimento pode-se incluir uma gama bem mais ampla de projetos, abrangendo aqueles cuja execução ficará a cargo de estados e municípios; e (b) abandonar um esforço de planejamento supostamente embasado em critérios técnicos, que possam ser questionados pelo Congresso a qualquer tempo. Corre-se ainda o risco de, adiante, excluir todo e qualquer investimento das despesas primárias, burlando a metodologia de apuração dos resultados fiscais, abandonando definitivamente a avaliação de projetos e inviabilizando o monitoramento das obras e o atendimento de prazos de realização dos quais se possa prestar contas.

113. Ao contrário, a LDO de 2008 deveria buscar qualificar e distinguir claramente o conjunto das obras do PAC das obras do PPI.

XII – ANEXOS

DÍVIDA LÍQUIDA E NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO, 2002-2006 (% do PIB)

	2003	2004	2005	2006	2003	2004	2005	2006
ANTIGA SÉRIE DO IBGE								
NOVA SÉRIE DO IBGE								
<u>Dívida Líquida⁽¹⁾</u>								
Dívida Líquida Total	57,18	51,67	51,49	49,96	52,36	46,99	46,45	44,91
Dívida interna líquida	45,51	44,17	48,91	52,94	41,66	40,17	44,12	47,59
Dívida externa líquida	11,68	7,50	2,58	(2,97)	10,69	6,82	2,33	(2,67)
Governo Federal e Banco Central	36,24	32,48	34,12	34,44	33,18	29,53	30,78	30,96
Governos Regionais	22,20	20,93	19,71	18,45	20,33	19,03	17,78	16,58
Empresas Estatais Federais	(1,26)	(1,74)	(2,34)	(2,93)	(1,16)	(1,58)	(2,11)	(2,63)
<u>Necessidades de Financiamento do Setor Público⁽²⁾</u>								
Nominal	5,08	2,67	3,28	3,35	4,65	2,43	2,96	3,01
Governo Central	3,49	0,70	3,05	2,71	3,20	0,64	2,75	2,43
Governo Federal e Banco Central	3,99	1,53	3,78	3,57	3,66	1,39	3,41	3,21
Empresas Estatais Federais	(0,50)	(0,83)	(0,74)	-0,86	(0,46)	(0,75)	(0,66)	(0,77)
Governos Regionais	1,59	1,97	0,24	0,64	1,45	1,79	0,21	0,58
Juros nominais	9,33	7,26	8,11	7,66	8,54	6,61	7,32	6,89
Governo Central	6,60	4,17	6,60	5,81	6,04	3,80	5,96	5,23
Governo Federal e Banco Central	6,48	4,50	6,66	6,03	5,94	4,09	6,01	5,42
Empresas Estatais Federais	0,11	(0,32)	(0,06)	(0,21)	0,10	(0,29)	(0,05)	(0,19)
Governos Regionais	2,73	3,09	1,51	1,85	2,50	2,81	1,36	1,66
Primário	(4,25)	(4,59)	(4,83)	(4,32)	(3,89)	(4,18)	(4,35)	(3,88)
Governo Central	(3,11)	(3,47)	(3,56)	(3,11)	(2,84)	(3,16)	(3,21)	(2,79)
Governo Federal e Banco Central	(2,49)	(2,97)	(2,88)	(2,46)	(2,28)	(2,70)	(2,60)	(2,21)
Empresas Estatais Federais	(0,62)	(0,51)	(0,68)	(0,65)	(0,56)	(0,46)	(0,61)	(0,58)
Governos Regionais	(1,15)	(1,12)	(1,27)	(1,21)	(1,05)	(1,02)	(1,14)	(1,09)

Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ PIB dos últimos 12 meses a preços de dezembro. Deflator: IGP centrado (média geométrica das variações do IGP-DI no mês e no mês seguinte).

⁽²⁾ Valores correntes. Valores negativos correspondem a superávit.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

VARIÁVEIS ECONÔMICO-FISCAIS SELECIONADAS, 2003 A 2010 ⁽¹⁾

	Realizado			2006			2007						2008			2009			2010			
	2003	2004	2005	LDO 2006	LDO 2007	Real	LDO 2006	LDO 2007	LOA 2007	Decreto 6.046/07	PLDO 2008	Mercado 20/04/07	LDO 2006	LDO 2007	PLDO 2008	Mercado 20/04/07	LDO 2007	PLDO 2008	Mercado 20/04/07	PLDO 2008	Mercado 20/04/07	
<u>Câmbio e Preços</u>																						
Câmbio (R\$/US\$, média)	3,07	2,92	2,43	2,90	2,20	2,18	3,05	2,32	2,23	2,20	...	2,07	3,16	2,45	...	2,11	2,55	...	2,18	...	2,22	
Câmbio (R\$/US\$, dezembro)	2,89	2,65	2,34	2,99	2,24	2,14	3,11	2,39	2,30	2,26	2,17	2,06	3,21	2,49	2,23	2,13	2,60	2,33	2,20	2,37	2,26	
Preços INPC (% acum. maio t-1/abril)	19,36	5,60	6,61	4,53	...	3,21 ⁽²⁾	3,87	...	2,71	2,99	3,21 ⁽³⁾	3,30 ⁽⁴⁾	3,95	4,50	3,52 ⁽³⁾	3,64 ⁽³⁾	4,50	3,83 ⁽³⁾	...	3,52 ⁽³⁾	...	
Preços IGP-DI (% a.a., médio)	22,79	9,40	5,97	5,80	2,26	1,73	4,27	3,74	4,06	4,80	4,55	3,98	4,00	4,00	3,97	...	4,44	4,05	...	4,34	...	
Preços IPCA (% a.a., médio)	7,67	12,14	1,22	5,10	3,66	3,79	4,00	4,00	4,39	...	3,68	4,01	4,00	...	4,00	4,75	...	4,00	...	4,00	...	
Preços IPCA (% a.a.)	14,71	6,60	6,87	4,47	4,86	4,18	4,11	4,40	4,50	4,50	4,50	3,47	3,99	4,50	...	...	4,50	...	...	...	...
Preço médio do petróleo (US\$)	9,30	7,60	5,69	4,50	4,50	3,14	4,00	4,50	4,50	4,50	4,50	3,78	4,00	4,50	4,50	4,00	4,50	4,50	4,00	4,50	4,00	
Preço médio do petróleo (US\$)	28,84	38,21	52,77	56,46	62,95	64,36	...	66,39	67,50	64,88	...	...	...	65,96	...	...	64,66	...	...	...	...
<u>PIB Antigo</u>																						
PIB Nominal (R\$ bilhões)	1.556,2	1.766,6	1.937,6	2.164,9	2.102,0	2.088,2	2.356,5	2.295,1	2.258,3	2.256,6	...	...	2.560,9	2.515,2	...	...	2.766,0	...	...	...	...
Deflator Implícito do PIB (%a.a.)	14,99	8,18	7,23	5,01	4,21	4,78	4,16	4,23	4,39	3,41	...	4,00	4,37	...	...	4,49	...	...	...	...	...
Crescimento real do PIB (% a.a.)	0,54	4,94	2,28	4,50	4,50	2,86	4,50	4,75	4,75	4,50	...	4,50	5,00	...	...	5,25	...	...	...	...	...
<u>Novo PIB</u>																						
PIB Nominal (R\$ bilhões)	1.699,9	1.941,5	2.147,9	...	...	2.322,8	...	...	...	2.523,1	...	...	...	2.765,0	...	...	3.030,6	...	3.324,0	...	
Deflator Implícito do PIB (%a.a.)	13,73	8,04	7,47	...	...	4,28	...	...	...	3,95	...	...	...	4,37	...	...	4,39	...	4,46	...	
Crescimento real do PIB (% a.a.)	1,15	5,71	2,94	...	...	3,70	...	...	...	4,50	4,10	...	...	5,00	4,00	...	5,00	4,00	5,00	...	4,00
<u>Massa Salarial</u>																						
Massa Salarial (% variação média)	10,59	8,92	11,50	9,58	9,68	11,65	9,98	9,64	10,87	11,19	11,49	...	10,18	9,96	12,88	...	9,96	12,64	...	12,64	...	
<u>Juros</u>																						
Taxa Selic Nominal (dez)	16,91	17,50	18,00	...	14,50	13,19	...	13,50	12,25	12,00	...	11,25	...	12,50	...	10,50	12,00	...	9,75	...	9,00	
Taxa Selic Média	23,37	16,24	19,12	15,82	15,62	15,08	14,29	14,00	12,76	12,31	...	12,13	13,32	12,81	...	10,83	12,17	...	10,15	...	9,88	
TJLP (dez)	11,00	9,76	9,75	8,75	9,00	6,85	7,50	9,00	6,85	6,85	6,50	...	7,50	9,00	6,50	...	9,00	6,50	...	6,50	...	
Juro Real Médio (% a.a., médio)	12,87	8,03	12,71	9,99	...	11,58	9,48	9,19	7,90	7,47	7,30	8,05	8,83	8,51	6,30	6,57	8,14	5,60	5,91	5,20	5,65	
<u>Resultado Primário, Nominal e Dívida Líquida do Setor Público em % do PIB Antigo</u>																						
Resultado Primário Consolidado	4,25	4,59	4,83	4,25	4,25	4,32	4,25	4,25	...	...	...	...	4,25	4,25	...	...	4,25	...	...	...	...
Resultado Primário Gov. Central	3,11	3,47	3,56	3,15	3,15	3,11	3,15	3,15	...	...	...	...	3,15	3,15	...	...	3,15	...	...	...	...
Resultado Primário Gov. Regionais	1,15	1,12	1,27	1,10	1,10	1,21	1,10	1,10	...	...	...	...	1,10	1,10	...	...	1,10	...	...	...	...
Resultado Nominal Consolidado	(5,08)	(2,67)	(3,28)	...	...	(3,35)	...	(2,07)	...	...	...	...	(1,51)	...	...	(1,12)	...	...	...	...	...
Dívida sem Esqueletos	57,14	51,32	51,45	50,51	...	49,98	49,41	48,44	...	...	...	...	47,91	46,40	...	43,73	...	...	...	...	...
Esqueletos	0,04	0,35	0,17	0,71	...	(0,02)	0,65	0,70	...	...	...	...	0,52	0,57	...	0,48	...	...	...	...	...
Dívida com Esqueletos	57,18	51,67	51,62	51,22	50,59	49,96	50,06	49,14	48,3 ⁽⁶⁾	48,43	46,97	...	44,21	...	...	...	...	...
<u>Resultado Primário, Nominal e Dívida Líquida do Setor Público em % do PIB Novo</u>																						
Resultado Primário Consolidado	3,89	4,18	4,35	...	...	3,88	...	...	...	3,80	3,75	...	...	3,80	3,75	...	3,80	3,75	3,80	3,66	
Resultado Primário Gov. Central	2,84	3,16	3,21	...	...	2,79	...	...	...	2,82	...	...	...	2,85	...	...	2,85	...	2,85	...	
Resultado Primário Gov. Regionais	1,05	1,02	1,14	...	...	1,09	...	...	...	0,98	...	...	...	0,95	...	...	0,95	...	0,95	...	
Resultado Nominal Consolidado	(4,65)	(2,43)	(2,96)	...	...	(3,01)	...	...	...	...	...	...	(1,49)	...	...	(1,16)	...	(0,81)	...		
Dívida sem Esqueletos	52,32	46,67	46,30	...	...	44,93	...	...	...	...	...	...	41,2	...	...	38,7	...	35,9	...		
Esqueletos	0,03	0,32	0,15	...	...	(0,02)	...	...	...	...	...	...	0,16	...	...	0,15	...	0,15	...		
Dívida com Esqueletos	52,36	46,99	46,45	...	...	44,91	...	...	...	43,90	43,70	...	41,40	41,95	...	38,8	39,75	36,0	37,00		

Fonte: LDO 2006; LDO 2007; PLDO 2008; Decreto 6.046/07 (Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, março de 2007); Banco Central do Brasil - Bacen; Relatório de Mercado de 20 de abril de 2007 - Bacen; IBGE;

Secretaria de Orçamentos Federais (MPOG); Elaboração dos autores. Consultoria.

⁽¹⁾ Valores em itálico calculados pelos autores.

⁽²⁾ % acumulado maio t-1 a março (reajuste do salário mínimo em abril 2006).

⁽³⁾ % acumulado abril t-1 a março (previsão de reajuste do salário mínimo em abril).

⁽⁴⁾ % acumulado abril t-1 a março (reajuste do salário mínimo realizado em abril 2007).

⁽⁵⁾ Programa de Aceleração do Crescimento.