

---

CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

Nota Técnica  
n.º 09/08

---

**CENÁRIO ECONÔMICO-FISCAL NO  
PROJETO DE LDO PARA 2009  
(PL nº 1, de 2008-CN)**

**(COMENTÁRIOS PRELIMINARES)**

**Núcleo de Assuntos Econômico-Fiscais**

*Flávio Leitão Tavares*

*José Fernando Cosentino Tavares*

*Márcia Rodrigues Moura*

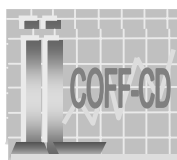
---

20/Maio/2008

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

Email: [conof@camara.gov.br](mailto: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.....         | 6  |
| III – PARÂMETROS .....                                     | 6  |
| IV – RESULTADOS E METAS FISCAIS .....                      | 8  |
| V – RECEITAS E DESONERAÇÕES.....                           | 10 |
| VI – RISCOS FISCAIS E PASSIVOS CONTINGENTES.....           | 11 |
| VII – DESPESAS E LIMITES PARA A DESPESA.....               | 13 |
| VIII – MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS.....   | 15 |
| IX – RESTOS A PAGAR E CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS .....       | 17 |
| X – ANEXO.....   | 19 |

### I – RESULTADOS E INTENÇÕES NO CAMPO ECONÔMICO-FISCAL

1. O projeto de lei de diretrizes orçamentárias (PLDO) para 2009 continua refletindo a nova direção dada à política fiscal em 2005. Não há indicação de aumento da meta fiscal, nem da contenção das despesas federais, com que o Executivo coadjuvária o papel do Banco Central.<sup>1</sup>
2. A idéia de um corte de despesas correntes, bem como de fixação de limites ao crescimento da carga tributária trazidas pela LDO de 2006, foi abandonada. Dispositivos nesse sentido, além de descumpridos, deixaram de ser preocupação das autoridades – acrescentado ao projeto de LDO de 2007, foi vetado. Não ocorreu o ajuste gradual das despesas de pessoal cogitado no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento.<sup>2</sup>
3. Metas fiscais anti-cíclicas nunca foram implementadas por via legal, de forma eficaz.<sup>3</sup> Metas primárias, quando são alteradas formal ou informalmente durante o exercício, visam a corrigir trajetória da dívida pública, nunca contemplar o ciclo econômico.
4. Parte da programação de investimentos federais passou a integrar o projeto piloto de investimento (PPI), que supostamente atende ações estruturantes e de baixa relação custo-benefício. Suas despesas podem ser abatidas da meta primária<sup>4</sup>. O PPI cresceu rapidamente, equivalendo hoje e no triênio coberto pelas metas da LDO a cerca de 0,5% do PIB.

---

<sup>1</sup> Um diagnóstico que volta a ganhar terreno é o de que o rápido crescimento das despesas do governo contribui para o aquecimento da demanda agregada e para o aumento da taxa de inflação, que o Banco Central combate com aumento da taxa de juros. O aumento dos juros, além de ter custo fiscal elevado, atrai dólares (outro custo fiscal), aprecia o real e desestimula o investimento produtivo.

<sup>2</sup> Ver PLP nº 1, de 2007 e MP 430/08.

<sup>3</sup> Por iniciativa do Congresso, constou da LDO de 2006 um dispositivo que se revelou inócuo, diante das condições exigidas para que o mecanismo anti-cíclico entrasse em funcionamento. Uma alternativa, que dificilmente se poderia instrumentalizar por meio de LDO anuais, seria a fixação de uma meta primária para os orçamentos fiscal e da seguridade social acumulada para qualquer próximo triênio (2,2% do PIB x 3, por exemplo), e cumpriria metas anuais segundo o ciclo econômico e eventualmente segundo a trajetória da dívida, como se cogitou em 2006.

<sup>4</sup> O estabelecimento, em lei, de meta para o superávit primário no exercício mudou, a partir de 1999, a maneira como se elabora e como se executa o orçamento. Segundo a LRF, a perspectiva, na avaliação do Executivo, de que a receita não se realize faz com que as despesas autorizadas na lei orçamentária anual sejam contingenciadas (o que é feito por órgão), e que sejam paulatinamente liberadas à medida que novas estimativas garantam o resultado fiscal pretendido. As despesas discricionárias (custeio e investimento) são forçosamente o elemento residual de ajuste. Extravassando o que determinou a LRF



5. A trajetória descendente da dívida pública prevista no período, em queda de 10 pontos de porcentagem de 2008 (40,9% do PIB) a 2011 (31% do PIB)<sup>5</sup>, é resultado das hipóteses com que o Executivo trabalhou. Ela pode ser explicada por taxas nominais de juros rapidamente declinantes a partir de 2008, inclusive. Entretanto, os parâmetros empregados nessas projeções são anteriores à última decisão do Conselho de Política Monetária (Copom) de iniciar uma etapa de alta da Selic. Também, e em parte consequência da hipótese oficial sobre os juros, há otimismo excessivo em relação às perspectivas do câmbio – o mercado aposta no real mais valorizado tanto em 2008 quanto em 2009.
6. A conclusão mais auspiciosa do exercício prospectivo do Executivo é que em 2011 o setor público consolidado terá déficit nominal zero, de fato superávit<sup>6</sup>, graças ao desempenho da União<sup>7</sup>. Isso foi conseguido sem a aplicação de regras rigorosas com que se pretendia lidar com as finanças públicas em meados de 2005. A conjuntura externa favorável, a estabilidade e a responsabilidade fiscal criaram o ambiente propício para a queda dos juros e o crescimento, que acabarão por solucionar o problema daqui a 3 anos.
7. A proposta de déficit zero consistia, segundo versão bem difundida à época, em incluir na Constituição a exigência de que o déficit nominal fosse eliminado em determinado prazo. Ao mesmo tempo, seriam alteradas as vinculações constitucionais de receitas e outros dispositivos que enrijecem as despesas, aumentando a probabilidade de que esse resultado fosse atingido mesmo em circunstâncias adversas (i.e., juros imprevisivelmente altos). A proposta não prosperou.
8. Assim, a meta de superávit primário de 2009 em diante ficará equivalente a 3,8% do PIB, sendo 2,2% do PIB nos orçamentos fiscal e da seguridade, ou 1,7% do PIB se toda a margem correspondente à execução do Projeto Piloto de Investimento (PPI) for utilizada.<sup>8</sup> Estatais (Petrobrás, em sua maior parte) pouparão 0,65% do PIB; entes subnacionais, 0,95% do PIB.
9. Em 13 de maio, o governo anunciou a criação do Fundo Soberano do Brasil (FSB) que será composto por receita fiscais, via excesso de superávit primário, e por emissão de títulos do Tesouro. Terá entre suas atribuições apoiar projetos estratégicos, ampliar a rentabilidade dos ativos financeiros do setor público, promover a internacionalização de empresas, conter a valorização do real, formar poupança pública e absorver flutuações de ciclos econômicos, funcionando assim como uma poupança anti-cíclica. Até o momento, contudo, o projeto não foi encaminhado ao Congresso.
10. Apesar de seus múltiplos objetivos, e alguns de duvidosa consecução, o anúncio do FSB rendeu elogios do FMI e de alguns analistas que enxergam nele a possibilidade de gerar alguma reserva de recursos, aproveitando o excesso de arrecadação, em detrimento das pressões crescentes por aumento de gastos públicos. Para garantir maior credibilidade a um possível aumento da meta de

---

e no vácuo das LDO, o contingenciamento se baseia ainda na percepção do Executivo da evolução das despesas obrigatórias e, menos transparentemente, da trajetória da dívida líquida do setor público, a partir, principalmente, do desempenho da economia real, taxa de juros e câmbio.

<sup>5</sup> E 27,5% do PIB em 2012. Ver em [http://www.planejamento.gov.br/arquivos\\_down/sof/PLDO\\_2009.ppt](http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/sof/PLDO_2009.ppt)

<sup>6</sup> Ver Anexo IV.1 do projeto.

<sup>7</sup> Ver em [http://www.planejamento.gov.br/arquivos\\_down/sof/PLDO\\_2009.ppt](http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/sof/PLDO_2009.ppt).

<sup>8</sup> Na prática, metas na LDO só valem para o exercício seguinte.



superávit primário, deveria haver o anúncio oficial da nova meta e a formalização mediante emenda ao PLDO.

11. Desde 1999, até 2005, o superávit primário excedeu amplamente a meta anual fixada na LDO, aumentada algumas vezes em meio de exercício para compensar a oscilação dos juros e a evolução indesejada da dívida pública.
12. Em 2006, a meta de superávit para o setor público consolidado foi superada, mas o governo federal teve resultado primário positivo equivalente a 3,11% da estimativa provisória do Produto Interno Bruto no exercício de 2006<sup>9</sup>, em lugar de 3,15% do PIB exigidos pela lei de diretrizes orçamentárias (LDO).
13. Em 2007, o setor público consolidado excedeu amplamente a meta de R\$ 95,9 bilhões, com resultado equivalente a 3,97% do PIB ainda preliminar<sup>10</sup>, graças principalmente ao esforço dos governos subnacionais.<sup>11</sup> A União teve superávit primário equivalente a 2,79% do PIB em 2007, cumprindo apertadamente a meta fixada em reais (R\$ 71,35 bilhões, contra R\$ 71,1 bilhões) em um ano em que o desempenho das receitas federais foi excepcional.
14. A diminuição do esforço fiscal após 2005 tem permitido o aumento das despesas de custeio, e também de investimento. No próximo triênio, a tendência é que esse padrão de despesas seja mantido. A nova regra de correção do salário mínimo, incorporando no índice o crescimento real da economia de 2 anos atrás, e algumas faturas ainda por pagar na área de pessoal concorrerão para o aumento das despesas correntes obrigatórias. O PPI, por sua vez, já equivale a 0,5% do PIB (R\$15,57 bilhões em 2009 e R\$ 51,4 bilhões no triênio, e mais respectivos restos a pagar).
15. Praticamente nada muda em relação às receitas, nem à carga tributária.<sup>12</sup> A previsão do projeto de LDO é de que o total das receitas orçamentárias continue aumentando, ainda que moderadamente, em proporção do PIB (de 24,2% do PIB em 2007 e em 2008, para 24,3% em cada ano do triênio). A hipótese de crescimento moderado pode estar comprometida em virtude de reconhecimento posterior de que as receitas em 2008 serão muito maiores do que o esperado. A reavaliação de receitas para o segundo bimestre de 2008<sup>13</sup> projeta receitas totais de 24,76% do PIB.
16. O fim da CPMF não deverá afetar a arrecadação federal, já que em parte foi compensado por outras medidas tributárias. Ademais, cogita-se recriação do tributo. Embora a arrecadação de tributos não esteja separada das demais receitas nas projeções da LDO, a previsão oficial, tomando por referência o primeiro decreto de contingenciamento deste exercício, é que os tributos administrados pela Receita Federal do Brasil, contribuição previdenciária incluída, alcancem 21,4% do PIB – foram equivalentes a 20,8% do PIB e 21,8% do PIB em, respectivamente, 2006 e 2007. Simulações a partir da arrecadação

<sup>9</sup> Considera-se que a LDO foi atendida porque se previa a possibilidade de abater da meta as despesas do Projeto Piloto de Investimento (PPI) de fato executadas, que foram equivalentes a 0,13% do PIB. Essa possibilidade existe desde 2005. O PIB de 2006 calculado pela nova metodologia só foi divulgado em 28 de março.

<sup>10</sup> O PIB de 2007 foi estimado pelo Banco Central do Brasil, considerando expectativa de crescimento real de 5,4% (IBGE).

<sup>11</sup> Ver Nota Técnica 5/2008, de 16 de abril, referente ao cumprimento de metas em 2007.

<sup>12</sup> O primeiro decreto de contingenciamento de 2008 reconhece que as receitas da União serão praticamente iguais ao que o Congresso estimou (e liquidamente maiores, tanto em relação à proposta orçamentária, quanto à lei). Ver Nota Técnica 07/2008.

<sup>13</sup> [http://www.planejamento.gov.br/arquivos\\_down/sof/orcamento\\_2008/relatorio\\_avaliacao\\_orcamentaria\\_2\\_bimestre.pdf](http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/sof/orcamento_2008/relatorio_avaliacao_orcamentaria_2_bimestre.pdf).



realizada no primeiro trimestre deste ano conduzem a estimativas mais elevadas, reflexo aparente de conjuntura muito favorável e outros fatores.<sup>14</sup>

17. Passados 8 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal, os projetos de LDO sucedem-se monotonamente, refletindo, além da ausência do anúncio de iniciativas que se destaquem no campo macroeconômico, a falta de motivação do Executivo para dar maior transparência a suas projeções. O documento refere-se de forma pouco esclarecedora à proposta de reforma tributária recém encaminhada ao Congresso e silencia sobre qualquer outro tema fiscal relevante. Exemplo disso, é que menos de um mês após o encaminhamento do projeto de LDO, foram anunciados o Plano de Desenvolvimento Produtivo (nova política industrial) e a criação do Fundo Soberano.
18. O projeto de LDO é impreciso no tocante a agenda e objetivos do governo. Como em 2007 e 2008, são ressaltados genericamente compromissos com políticas sociais, com os investimentos em infra-estrutura e com melhoria da tributação. Sobre esses investimentos, em Anexo de metas fiscais anuais (IV.1) é feita referência à complementaridade entre política fiscal e monetária, creditícia e cambial, para estimular o crescimento, e ao PAC, com revitalização da infra-estrutura física. Como na LDO de 2007 e 2008, 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”.
19. Admite que “a economia brasileira deverá continuar a gerar saldos comerciais positivos, o que, apesar do déficit em conta corrente previsto, deverá, junto com o ingresso de investimentos estrangeiros diretos e de aplicações em carteira, gerar uma situação confortável no balanço de pagamentos”.
20. Sucessivos superávits resultaram no acúmulo de reservas no conceito de liquidez internacional, cujo saldo foi de US\$ 53,8 bilhões em 2005 a US\$ 195,8 bilhões em abril deste ano. A dívida externa pública líquida foi eliminada em 2006, reduzindo a vulnerabilidade externa. Em seguida o país tornou-se credor em dólares. O Brasil vem, inclusive, captando recursos no mercado internacional com bônus de emissão brasileira.
21. Com a obtenção do “grau de investimento” em abril último, e considerando ainda o diferencial entre os juros internos e os juros praticados internacionalmente, a perspectiva é de que mais recursos ingressem no país.
22. O crescimento do PIB em 2007 (5,42%, segundo a nova metodologia) foi o maior desde 2004. Apesar da recente mudança da política monetária, o documento afirma que “a continuidade do investimento privado, beneficiado principalmente pela redução da taxa de juros”, assim como do consumo das famílias, via crescimento da massa salarial e melhores condições de crédito pessoal, deverá contribuir para que o País cresça 5% em 2008 e no triênio seguinte.

---

<sup>14</sup> Ver Nota Técnica 07/2008, de 29 de abril, referente ao primeiro decreto de contingenciamento de 2008.

## II – POLÍTICA MONETÁRIA, CREDITÍCIA E CAMBIAL

23. O Anexo VI<sup>15</sup> não atende a 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 subsequente” (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.<sup>16</sup> Argumenta-se, por outro lado, que essas projeções são hipóteses em que apóia suas projeções, e não cabe ao Banco Central responsabilizar-se por que se realizem.
24. Grande parte do Anexo tece considerações sobre a condução da política monetária de 2005 a 2007, apenas um parágrafo se refere a 2008, e nada é dito sobre 2009 a 2011.
25. A política monetária continuará, em 2008 e em 2009, a ser conduzida de acordo com o regime de metas para a inflação, “favorecendo a manutenção da estabilidade macroeconômica e a sustentação do crescimento da economia”. 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 (2010 e 2011) não foram ainda fixadas pelo CMN, mas a expectativa oficial (no PLDO) é de que permaneçam estáveis.<sup>17</sup>
26. Depois de a taxa Selic ter atingido seu menor patamar na reunião do Copom de setembro de 2007, e permanecido assim até abril de 2008, iniciou-se um novo período de alta dos juros com o objetivo de conter a aceleração inflacionária. Segundo sinalizações do Presidente do Banco Central, o atual ciclo de aperto monetário será menor do que os anteriores.

## III – PARÂMETROS

27. A informação do projeto sobre os valores atribuídos às variáveis macroeconômicas é parcimoniosa e dispersa. Continua valendo a sugestão feita em notas anteriores: 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 cambial<sup>18</sup>. 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.

<sup>15</sup> Ver [http://intranet2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/ldo/ldo2008/projeto/anexo\\_vi.pdf](http://intranet2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/ldo/ldo2008/projeto/anexo_vi.pdf).

<sup>16</sup> 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 subsequente.”, 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.”

<sup>17</sup> Ver, por exemplo, [http://www.planejamento.gov.br/arquivos\\_down/sof/PLDO\\_2009.ppt#828,3,Slide 3](http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/sof/PLDO_2009.ppt#828,3,Slide 3).

<sup>18</sup> 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.



28. A coletânea de valores para as principais variáveis e indicadores econômicos é apresentada em tabela anexa, que inclui o observado nos três últimos anos e projeções para o período de 2008 a 2011.
29. O IPEA projeta o crescimento real em 2008 no intervalo de 4,2% e 5,2%. O Banco Central trabalha com 4,8% de crescimento.<sup>19</sup> Ambas as previsões são de março. A economia chegou ao último trimestre de 2007 com taxa de expansão de 6,2% (crescimento ante o trimestre anterior).
30. No PLDO estima-se crescimento de 5% entre 2008 e 2011. O mercado prevê, em 2008 e 2009, crescimento mais baixo, coerente com sua previsão de maiores taxas de juros, em razão da expectativa de atuação do Banco Central para manter a inflação dentro da meta.
31. Em relação a preços, o mercado prevê, em 2008, inflação do IPCA (5%) mais alta que o projeto de LDO de 2009. Isso se repete com relação aos demais índices de preços. Observa-se que as expectativas de inflação são crescentes desde a LDO para 2008. Também verifica-se expectativa de crescimento mais acentuado do IGP-di quando comparado com índices de preços ao consumidor. Para o ano de 2009, entretanto, as expectativas são de inflação mais baixa, e há maior proximidade entre o PLDO e o mercado.
32. No tocante ao câmbio, as autoridades econômicas prevêem o valor do dólar no final de 2008 igual ao de dezembro de 2007. O mercado acredita em valor mais baixo, reflexo da maior diferença dos juros internos para a média mundial e da elevação do País a “grau de investimento”. Para 2009, ambos esperam pequena desvalorização do real, mantida a diferença entre suas previsões.
33. O comparativo no tocante a juros mostra que as previsões para a taxa básica são crescentes em 2008. No PLDO 2009 são maiores do que na LOA 2008 e as do mercado, em data posterior, são maiores do que as do PLDO. Em 2009, entretanto, a taxa básica se reduz. Corroboram para tanto, expectativas de inflação menor em 2009 e de que o atual ciclo de aperto monetário será curto. A taxa permanece decrescente, conforme o PLDO 2009. Em 2011, cairá para percentual de um dígito e os juros reais sobre a dívida pública serão menores que 5% a.a..
34. O preço médio do barril de petróleo deverá cair em 2009, US\$ 98.37, na comparação com 2008, US\$ 100.67, de acordo com as informações do PLDO 2009. Contratos futuros até dezembro de 2009, entretanto, têm sido fechados acima de US\$ 120.00<sup>20</sup>. Esse parâmetro afeta o cálculo do recebimento de “royalties” pela exploração petrolífera.
35. Merece nota o percentual previsto para a variação da importação, sem combustível. Esse parâmetro, também de peso considerável no cálculo das receitas federais, parece subestimado no PLDO para 2009. 14,5% é um percentual baixo se consideradas as variações prevista em 2008 e observadas desde 2005 e a perspectiva de que o real continuará valorizado em 2009.
36. A tabela mostra ainda que se espera continuidade de queda da dívida pública líquida em proporção do PIB, havendo maior otimismo das autoridades econômicas do que do mercado. Mostra também expectativa de zerar o déficit nominal entre 2010 e 2011. Os juros nominais do setor público consolidado, em

<sup>19</sup> Ver <http://www.bcb.gov.br/htms/relinf/port/2008/03/ri200803c1p.pdf>.

<sup>20</sup> Ver [www.NYMEX.com](http://www.NYMEX.com): Market Data . Brent Crude Oil. 5/14/2008.



proporção do PIB, são decrescentes, ao mesmo tempo em que é mantida a meta de superávit primário em 3,80%.

37. As projeções no PLDO não comprometem o orçamento de 2009, 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.
38. Desde já, cabe assinalar que o expressivo excesso de arrecadação de receitas que já se verifica em 2008 terá influência na elaboração do orçamento de 2009. Várias são as alternativas e definições que serão objeto de discussão: maior superávit primário para acelerar a queda da dívida pública, aumento de gastos correntes - em Saúde, por exemplo -, aumento de investimentos... Nesse ponto, cabe assinalar que está mantida, conforme o PLDO 2009, a política de valorização do salário mínimo com ganhos acima da inflação (INPC) até 2011. Os percentuais de reajuste são da ordem de 9% entre 2009 e aquele ano.

#### **IV – RESULTADOS E METAS FISCAIS**

39. 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).
40. Além da descrição das iniciativas e resultados de 2007, 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 ¼ do PIB, e despesas, em grande parte obrigatórias, não estão desdobradas no Anexo III.1.a.
41. 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 2005 a 2007, as projeções constantes do Relatório de avaliação de receitas e despesas relativas ao primeiro bimestre de 2008 (Decreto) e resultados dos governos regionais observados e previstos.





RESULTADOS E PROJEÇÕES FISCAIS, GOVERNO FEDERAL, UNIÃO E GOVERNOS REGIONAIS, 2005-2011 <sup>(1)</sup>  
(Em % do PIB)

|  | Realizado |           |           | 2008      | Projeto de LDO para 2009 |           |           |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|--------------------------|-----------|-----------|
|  | 2005      | 2006      | 2007      | Decreto   | 2009                     | 2010      | 2011      |
| <u>Setor Público Consolidado</u>                               |           |           |           |           |                          |           |           |
| Superávit Primário do Setor Público Não Financeiro             | 4,35      | 3,86      | 3,97      | 3,80      | 3,80                     | 3,80      | 3,80      |
| Resultado Nominal do Setor Público Não Financeiro              | (2,96)    | (3,00)    | (2,26)    | ...       | 0,76                     | 0,24      | (0,34)    |
| Dívida Líquida sem Reconhecimento de Passivos                  | 46,32     | 44,73     | 42,70     | ...       | 37,77                    | 34,42     | 30,90     |
| Reconhecimento de Passivos                                     | 0,15      | (0,02)    | (0,02)    | ...       | 0,23                     | 0,18      | 0,20      |
| Dívida Líquida com Reconhecimento de Passivos                  | 46,47     | 44,72     | 42,67     | 40,90     | 38,00                    | 34,60     | 31,10     |
| <u>Governo Central</u>   |           |           |           |           |                          |           |           |
| Receita Primária   | 22,85     | 23,48     | 24,24     | 24,21     | 24,33                    | 24,33     | 24,33     |
| Administrada pela SRF  | 15,50     | 15,46     | 16,32     | 15,79     | ...                      | ...       | ...       |
| Arrecadação Líquida do INSS                                    | 5,05      | 5,32      | 5,49      | 5,63      | 5,75                     | 5,89      | 6,04      |
| Demais   | 2,30      | 2,71      | 2,44      | 2,79      | ...                      | ...       | ...       |
| Despesa Primária <sup>(2)</sup>                                | 20,25     | 21,27     | 21,72     | 22,01     | 22,13                    | 22,13     | 22,13     |
| Resultado Primário Governo Federal <sup>(3)</sup>              | 2,60      | 2,20      | 2,32      | 2,20      | 2,20                     | 2,20      | 2,20      |
| Resultado Primário Empresas Estatais Federais <sup>(3)</sup>   | 0,61      | 0,58      | 0,47      | 0,65      | 0,65                     | 0,65      | 0,65      |
| Resultado Primário do Governo Central                          | 3,21      | 2,78      | 2,79      | 2,85      | 2,85                     | 2,85      | 2,85      |
| Resultado Nominal do Governo Central                           | (2,75)    | (2,42)    | (1,69)    | (0,46)    | (0,28)                   | 0,22      | 0,77      |
| Dívida Líquida do Governo Central                              | 28,68     | 28,21     | 27,64     | 26,18     | 24,00                    | 21,41     | 18,62     |
| <u>Governos Regionais</u>                                      |           |           |           |           |                          |           |           |
| Resultado Primário Governos Regionais                          | 1,14      | 1,08      | 1,18      | 0,95      | 0,95                     | 0,95      | 0,95      |
| Resultado Nominal Governos Regionais                           | (0,21)    | (0,57)    | (0,57)    | ...       | 1,04                     | 0,02      | (1,11)    |
| Dívida Líquida Governos Regionais                              | 17,78     | 16,51     | 15,03     | 14,72     | 14,00                    | 13,19     | 12,48     |
| <u>Memorando</u>   |           |           |           |           |                          |           |           |
| Projeto de Piloto de Investimentos - PPI (% do PIB)            | 0,04      | 0,12      | 0,20      | 0,49      | 0,50                     | 0,50      | 0,50      |
| Déficit da Previdência (% do PIB)                              | 1,75      | 1,80      | 1,75      | 1,43      | 1,39                     | 1,25      | 1,12      |
| Produto Interno Bruto (R\$ milhões correntes)                  | 2.147.239 | 2.332.936 | 2.558.821 | 2.837.936 | 3.113.399                | 3.416.170 | 3.746.886 |
| Produto Interno Bruto (R\$ milhões valorizados) <sup>(4)</sup> | 2.157.439 | 2.386.999 | 2.695.757 | ...       | 3.182.383                | 3.490.481 | 3.825.478 |

Fonte: PL nº 1, de 2008-CN; Secretaria de Orçamento Federal; Banco Central do Brasil; Secretaria do Tesouro Nacional; e estimativas dos autores. Elaboração dos autores.

<sup>(1)</sup> Diferenças podem ocorrer devido a arredondamento.

<sup>(2)</sup> Inclui transferências constitucionais e legais primárias, discrepâncias estatísticas e recebíveis de Itaipu como dedução da despesa, bem como despesas do

<sup>(3)</sup> Não imputa às estatais federais o fluxo de recebíveis de Itaipu, coincidindo com o dado do Banco Central.

<sup>(4)</sup> 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

42. A proposta não contempla perspectiva de queda na carga tributária em horizonte próximo. Ao contrário, espera estabilidade da carga em 2008 e elevação em 2009, mesmo a despeito da extinção da CPMF. Não há informações sobre o comportamento das receitas administradas ou das não administradas.

43. A arrecadação previdenciária continua em forte expansão: espera-se que passe de 5,49% do PIB em 2007 para mais de 6% em 2011. Aparentemente, não se levou em conta a previsão contida na PEC 233, de 2008 (reforma tributária) a respeito da desoneração da folha salarial.<sup>21</sup>

44. Esperam-se no próximo triênio receitas estáveis de 24,33% do PIB e manutenção do superávit primário em 2,20% do PIB. Como consequência, as despesas primárias passam a 22,13% do PIB nos três exercícios. Não há informações sobre quanto desta despesa se deve a transferências constitucionais.

<sup>21</sup> "Art. 11. Lei definirá reduções gradativas da alíquota da contribuição social de que trata o art. 195, I, da Constituição, a serem efetuadas do segundo ao sétimo ano subsequente ao da promulgação desta Emenda.

Parágrafo único. O Poder Executivo da União encaminhará projeto da lei de que trata este artigo no prazo de noventa dias da promulgação desta Emenda.



45. 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, que passa de 1,75% do PIB em 2007 para 1,12% do PIB em 2011.
46. 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.
47. Para o triênio 2009-2011, 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. 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.
48. O montante do PPI para 2009 permanece expresso em valores absolutos (R\$ 15,57 bilhões). Isso nos leva a meta de superávit primário consolidado de aproximadamente 3,3% do PIB, antes da execução de restos a pagar, sendo 1,7% 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 2,35% do PIB.
49. 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. Para 2009, projeta-se dívida líquida de 38% do PIB.

## V – RECEITAS E DESONERAÇÕES

50. 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. O aumento de receitas ocorre não obstante desonerações tributárias, supostamente amplas, concedidas a partir de meados de 2005.
51. O Anexo de Metas Fiscais, para 2009 a 2011, mostra ligeiro aumento das receitas primárias em relação ao PIB (do equivalente a 24,24% do PIB em 2007, para 24,3% do PIB em 2011). Esse aumento se dará como resultado do crescimento das receitas previdenciárias que compensará a queda das demais receitas. Os pressupostos para receitas 2009 a 2011 estão superados, uma vez que após o envio do PLDO desonerações foram concedidas e ainda assim as receitas em 2008 serão R\$ 18,2 bilhões<sup>22</sup> maiores do que o previsto à época.

<sup>22</sup> [http://www.planejamento.gov.br/arquivos\\_down/sof/orcamento\\_2008/relatorio\\_avaliacao\\_orcamentaria\\_2\\_bimestre.pdf](http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/sof/orcamento_2008/relatorio_avaliacao_orcamentaria_2_bimestre.pdf).

52. As renúncias de receitas administradas, exceto o INSS, chegarão em 2009 a R\$ 97,1 bilhões, pouco mais de 3,1% do PIB, segundo o demonstrativo próprio. A participação das renúncias ou benefícios tributários no total da arrecadação alcança pouco menos de 13%. A maior parte dos gastos tributários, segundo o método de apuração, corresponde ao imposto de renda (mais de 38%), principalmente na pessoa jurídica. O segundo tributo em importância é a Cofins, que para 2009 representa 27% do total da renúncia. Os principais itens de renúncia são o Simples e a Zona Franca de Manaus, representando, respectivamente, 23,8% e 17,2% da renúncia total.
53. O montante de renúncias de receitas previdenciárias estimado para 2009 é de R\$ 17,1 bilhões. Em relação ao PIB, corresponde a pouco mais de 0,5% do PIB. Em sua maior parte (53%) decorre dos benefícios do Simples, e outra parte importante (31,5%), dos benefícios concedidos a entidades filantrópicas.
54. Um risco fiscal não explorado adequadamente no projeto é a possibilidade de concessão de novos benefícios de natureza tributária.
55. Especificamente no campo tributário, não estão identificadas as novas desonerações, que decorrerão da nova política industrial<sup>23</sup> (R\$ 7,9 bilhões, em 2009, e R\$ 21,4 bilhões entre 2008 e 2011), da reforma tributária e de outros anúncios recentes<sup>24</sup>. Sugere-se mais uma vez que a LDO exija, na proposta, reserva específica para todos os incentivos pretendidos pelo Executivo.

## VI – RISCOS FISCAIS E PASSIVOS CONTINGENTES

56. O anexo de riscos fiscais (Anexo V) apresenta avaliação dos riscos orçamentários; da administração da dívida pública mobiliária; dos passivos; e dos ativos contingentes.
57. 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, na taxa de inflação medida pelo índice específico de receita (IER), na taxa de câmbio e na taxa de juros Selic, espera-se queda de 0,61%, 0,63%, 0,07% e 0,04%, respectivamente, na receita administrada pela RFB. No caso das despesas, o aumento inesperado de R\$ 1,00 no salário mínimo resultaria em despesa líquida adicional de R\$ 247,5 milhões no exercício de 2009.
58. 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 2009, provocariam na relação dívida líquida/PIB, redução (em virtude de o setor público ter posição cambial líquida positiva) de 0,13% do PIB; aumento de 0,18% do PIB; e aumento de 0,11% 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).
59. 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

<sup>23</sup> Ver MP 428/08.

<sup>24</sup> A Cide-combustíveis foi reduzida e também o imposto de importação sobre o trigo. O impacto destas desonerações em 2008 é estimado em R\$ 2,5 bilhões.



dificuldades operacionais, ou porque se encontram em diferentes estágios e há indecisão quanto a seus desfechos.

60. Quanto às demandas de natureza previdenciária, 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 estimada em R\$ 120 bilhões em 20 anos. 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 foi estimada em R\$ 8 bilhões por ano.
61. Não constou do Anexo, o impacto da desoneração da folha salarial das empresas, prevista na PEC 233/08 (reforma tributária). Segundo o Ministério da Previdência Social, a redução de seis pontos percentuais na alíquota das contribuições patronais representaria perda de R\$18,7 bilhões.
62. Outras questões tributárias permanecem em discussão: a) o crédito-prêmio do IPI, decidido pelo STJ como crédito suspenso em 05/10/90 (risco de perda de R\$ 20 bilhões ano para a União); e 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).
63. 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.
64. As dívidas em processo de reconhecimento representam passivo estimado em R\$ 90,7 bilhões, 83% dos quais relacionados à novação do Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS). Do total dessas dívidas, projeta-se liquidação em 2009, mediante securitização e emissão de títulos, de R\$ 5 bilhões.
65. O saldo em dezembro de 2007 de garantias e contragarantias prestadas pela União era de R\$ 69,3 bilhões, 10,9% inferior ao montante do ano anterior. Estima-se risco de inadimplência praticamente nulo, tendo em vista o histórico recente. Já os fundos constitucionais (FNO, FNE e FCO) apropriaram R\$ 9,6 bilhões entre prejuízos e provisões para devedores duvidosos.
66. Quanto aos ativos contingentes, destacam-se a dívida ativa da União, cujo estoque era em dezembro de R\$ 482,4 bilhões; e a dívida ativa do INSS, cujo estoque era de R\$ 162,5 bilhões. Apesar do montante envolvido, União e INSS recuperaram em 2007 apenas R\$ 12,9 bilhões e R\$ 4,7 bilhões, respectivamente.

## **VII – DESPESAS E LIMITES PARA A DESPESA**

67. 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.
68. 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. Encerrado o exercício, as despesas correntes chegaram a 18,5% do PIB.
69. 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.
70. 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. Em 2007, segundo a nova metodologia, a despesa alcançou 16,8% do PIB, quase 1% acima do realizado em 2005.
71. Para 2008 e 2009, os projetos de LDO silenciaram a respeito de limites para a despesa.
72. No entanto, o assunto não parece estar encerrado. Quando da divulgação do PAC, em fevereiro de 2007, 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. Este projeto continua em tramitação, porém sem parecer apresentado.
73. A Tabela da página seguinte apresenta as despesas primárias em percentual do PIB, segundo nova metodologia do IBGE.



Resultado Primário, Despesas Correntes Primárias e Demais Despesas, 2003-2008

|   | Liquidado + RP Não Processados |               |               |               |               |               |                        |                        |  |
|---|--------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|------------------------|------------------------|--|
|   | 2003                           | 2004          | 2005          | 2006          | 2007          | 2008          |                        |                        |  |
|   |                                |               |               |               |               | Lei           | Decreto <sup>(1)</sup> | 2ª Aval <sup>(2)</sup> |  |
| <b>Receita Total</b>                              | <b>21,07</b>                   | <b>21,66</b>  | <b>22,85</b>  | <b>23,38</b>  | <b>24,24</b>  | <b>24,39</b>  | <b>24,21</b>           | <b>24,76</b>           |  |
| Receita Administrada                              | 14,28                          | 14,77         | 15,50         | 15,39         | 16,32         | 15,74         | 15,79                  | 16,15                  |  |
| Arrecadação Líquida do INSS                       | 4,75                           | 4,83          | 5,05          | 5,29          | 5,49          | 5,74          | 5,63                   | 5,69                   |  |
| Demais  | 2,04                           | 2,06          | 2,30          | 2,70          | 2,44          | 2,80          | 2,79                   | 2,92                   |  |
| <b>Transferências a Estados e Municípios (-)</b>  | <b>3,35</b>                    | <b>3,30</b>   | <b>3,74</b>   | <b>3,87</b>   | <b>3,98</b>   | <b>4,40</b>   | <b>4,30</b>            | <b>4,44</b>            |  |
| <b>Receita Primária Líquida</b>                   | <b>17,72</b>                   | <b>18,36</b>  | <b>19,11</b>  | <b>19,51</b>  | <b>20,26</b>  | <b>19,99</b>  | <b>19,91</b>           | <b>20,32</b>           |  |
| <b>Superávit Primário (-)</b>                     | <b>2,30</b>                    | <b>2,56</b>   | <b>2,48</b>   | <b>2,08</b>   | <b>2,33</b>   | <b>1,62</b>   | <b>1,71</b>            | <b>1,71</b>            |  |
| <b>Despesas Primárias</b>                         | <b>15,42</b>                   | <b>15,80</b>  | <b>16,62</b>  | <b>17,43</b>  | <b>17,94</b>  | <b>18,37</b>  | <b>18,20</b>           | <b>18,61</b>           |  |
| Despesas Orçamentárias Primárias                  | 15,62                          | 15,87         | 16,83         | 17,60         | 18,36         | 18,32         | 17,63                  | 18,04                  |  |
| <b>Despesas Correntes</b>                         | <b>15,04</b>                   | <b>15,19</b>  | <b>15,86</b>  | <b>16,54</b>  | <b>16,84</b>  | <b>16,82</b>  | <b>16,56</b>           | <b>16,89</b>           |  |
| Pessoal   | 4,51                           | 4,40          | 4,38          | 4,61          | 4,63          | 4,52          | 4,50                   | 4,74                   |  |
| Benefícios Previdenciários                        | 6,34                           | 6,49          | 6,84          | 7,13          | 7,15          | 7,07          | 7,06                   | 7,03                   |  |
| Outras Vinculadas ao SM                           | 0,88                           | 0,88          | 0,96          | 1,14          | 1,23          | 1,23          | 1,29                   | 1,29                   |  |
| Lei Kandir e outras compensações                  | 0,23                           | 0,22          | 0,24          | 0,17          | 0,15          | 0,14          | 0,14                   | 0,18                   |  |
| Outras Correntes Obrigatórias <sup>(3)</sup>      | 0,43                           | 0,38          | 0,44          | 0,48          | 0,44          | 0,72          | 0,71                   | 0,72                   |  |
| Despesas Correntes Discricionárias <sup>(4)</sup> | 2,64                           | 2,83          | 3,00          | 3,02          | 3,23          | 3,12          | 2,86                   | 2,93                   |  |
| <b>Complementação do FGTS</b>                     | <b>0,10</b>                    | <b>0,09</b>   | <b>0,15</b>   | <b>0,13</b>   | <b>0,08</b>   | <b>0,07</b>   | <b>0,08</b>            | <b>0,08</b>            |  |
| <b>Despesas de Capital</b>                        | <b>0,48</b>                    | <b>0,59</b>   | <b>0,82</b>   | <b>0,92</b>   | <b>1,44</b>   | <b>1,43</b>   | <b>0,99</b>            | <b>1,07</b>            |  |
| <b>Despesas Extraorçamentárias <sup>(5)</sup></b> | <b>0,13</b>                    | <b>0,14</b>   | <b>0,27</b>   | <b>0,16</b>   | <b>0,21</b>   | <b>0,08</b>   | <b>0,59</b>            | <b>0,59</b>            |  |
| <b>Ajuste Caixa/competência/discrepância</b>      | <b>(0,33)</b>                  | <b>(0,21)</b> | <b>(0,47)</b> | <b>(0,33)</b> | <b>(0,63)</b> | <b>(0,03)</b> | <b>(0,03)</b>          | <b>(0,03)</b>          |  |
| Produto Interno Bruto (R\$ milhões)               | 1.699.948                      | 1.941.498     | 2.147.944     | 2.332.936     | 2.558.821     | 2.819.528     | 2.837.936              | 2.848.758              |  |
| Déficit da Previdência Social                     | 1,59                           | 1,66          | 1,79          | 1,83          | 1,67          | 1,34          | 1,43                   | 1,34                   |  |

Fonte: SIAFI; lei orçamentária para 2008, Decreto nº 6.439/08. Elaboração dos autores.

<sup>(1)</sup> Decreto nº 6.439/08. Hipóteses dos autores.

<sup>(2)</sup> Relatório de avaliação de receitas e despesas do 2º bimestre. Hipóteses dos autores. Supõe que descontinuidade de R\$ 4,6 bilhões será igualmente repartido entre despesas correntes e de capital.

<sup>(3)</sup> Inclui gastos dos Poderes Legislativo, Judiciário e do Ministério Público da União.

<sup>(4)</sup> Inclui despesas primárias constantes do Anexo V da LDO.

<sup>(5)</sup> Inclui restos a pagar, FDA/FDNE, subsídios implícitos e fabricação de cédulas e moedas.

74. 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 subsequentes.

75. Para 2008, a lei e o Decreto projetavam queda. Todavia, os reajustes previstos na MP 431/08 elevarão estas despesas em pelo menos R\$ 7,5 bilhões e, em relação ao PIB, 2008 alcançará o total de 4,74%, o que representará o ponto mais elevado da série e será o terceiro ano seguido de expansão, a despeito do forte crescimento econômico havido no período.

76. As despesas com benefícios previdenciários e outras vinculadas ao salário mínimo crescem de maneira acelerada até 2007, influenciadas pela correção do piso nacional de salários bem acima dos índices oficiais de inflação. Para 2008, espera-se pela primeira vez redução das despesas com benefícios previdenciários como proporção do PIB. Aliado ao expressivo crescimento da receita, projeta-se nova redução do déficit previdenciário. 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 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. As projeções do PLDO já incorporam a nova regra. As demais despesas vinculadas ao salário mínimo continuam em alta em 2008, em virtude do crescimento esperado do abono salarial e do seguro desemprego.

77. As 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 e 3,2% em 2007.



Supondo que metade do descontingenciamento de R\$ 4,6 bilhões, anunciado na 2ª avaliação bimestral, recaia sobre despesas correntes, o custeio discricionário deverá cair para 2,93% do PIB em 2008. Possível aumento dos gastos com saúde e correção do bolsa família, contudo, pressionariam ainda mais este item.

## VIII – MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS

78. A finalidade original da citada margem<sup>25</sup> (antes dos vetos à LRF) 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 encaminhado 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, reduzidas<sup>26</sup>. Essa margem teria dado cobertura contábil para os aumentos reais recentes do salário mínimo, de salários de servidores e das transferências de renda.
79. 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 utilizar o aumento permanente da receita para cobrir exclusivamente o crescimento real de despesas obrigatórias, sem reparti-lo com maiores investimentos e até, como vinha ocorrendo, com a ampliação do resultado primário.
80. Portanto, quando o crescimento 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 – consome a maior parcela do aumento das receitas e ameaça e obriga a maior aperto 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.

<sup>25</sup> 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.

...”

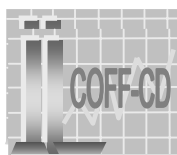
<sup>26</sup> Segundo o LRF: “Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 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.

...”



81. O “Demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado” (Anexo IV) mostra um aumento líquido da arrecadação da ordem de R\$ 21,9 bilhões, dos quais R\$ 14,9 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, 2009   | R\$ milhões   |
| Aumento da Arrecadação <sup>(1)</sup>       | 28.813        |
| Transferências Constitucionais              | 6.893         |
| <b>Aumento Líquido da Arrecadação</b>       | <b>21.920</b> |
| Aumento Real do Salário Mínimo              | 5.589         |
| Crescimento vegetativo dos Gastos Sociais   | 7.589         |
| Reestruturações de Pessoal                  | 1.727         |
| <b>Saldo da Margem já Utilizado (-)</b>     | <b>14.905</b> |
| <b>Margem de Expansão</b>                   | <b>7.015</b>  |

Fonte: PL nº 1, de 2008-CN

<sup>(1)</sup> Efeitos quantidade e legislação

82. O citado demonstrativo esclarece minimamente, que grande parte da variação das receitas de 2008 para 2009 espelha a variação real do PIB (5%), “o crescimento do volume de importações (14,5%) e outras variáveis com menor impacto no conjunto das receitas”. Não há especificação das alterações da legislação tributária que tiveram impacto no cálculo dessa margem.

83. O saldo da margem já usado limita-se a: (a) o impacto do aumento real do salário mínimo em 2009, correspondente ao crescimento real do PIB dois anos atrás; (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”<sup>27</sup>); e (c) reestruturações de carreiras dos servidores já aprovadas. Em todos esses casos, é notável a ausência da memória de cálculo.

84. 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, trazendo inclusive memórias de cálculo referentes aos aumentos da arrecadação e das despesas obrigatórias. No tocante à necessidade de atualização, cabe observar que a MP 431/08 deverá elevar as despesas com reestruturações de pessoal em R\$ 15 bilhões em 2009, ultrapassando a margem ainda disponível da tabela anterior.

<sup>27</sup> Segundo a LRF: “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:

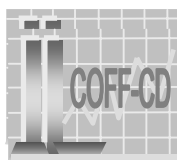
I - concessão de benefício a quem satisfaça as condições de habilitação prevista na legislação pertinente;

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.”





## IX – RESTOS A PAGAR E CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS

85. Restos a pagar são despesas empenhadas e não pagas até o final do exercício<sup>28</sup>. Justificam-se pela dinâmica própria das despesas públicas que por vezes impedem que todo o processo de contratação, execução e pagamento aconteçam dentro do calendário fiscal.

86. A tabela da página seguinte mostra a evolução dos restos a pagar desde 2003.

### Evolução dos Restos a Pagar - 2003/2007

(Em R\$ milhão)

| Grupo de Despesa          | 2003          | 2004          | 2005          | 2006          | 2007          |
|---------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Pessoal                   | 506           | 1.037         | 801           | 989           | 1.806         |
| Juros                     | 2.236         | 200           | 993           | 121           | 259           |
| Outras despesas correntes | 10.877        | 8.838         | 16.913        | 17.612        | 20.718        |
| Investimentos             | 4.160         | 5.764         | 11.441        | 13.045        | 25.406        |
| Inversões financeiras     | 8.152         | 2.991         | 3.250         | 6.993         | 3.848         |
| Amortizações              | 4.407         | 1.090         | 1.257         | 395           | 269           |
| <b>Total</b>              | <b>30.337</b> | <b>19.919</b> | <b>34.656</b> | <b>39.154</b> | <b>52.307</b> |

Fonte: Siafi

87. O crescimento da inscrição em restos a pagar nos últimos anos, particularmente em investimentos, entretanto, evidencia que o planejamento orçamentário tem sido ineficiente na medida que mais e mais despesas não podem ser concluídas no tempo previsto. Outra anomalia refere-se à inscrição de restos a pagar como garantia diante de possível não aprovação do orçamento do próximo ano no tempo devido. Mais, os restos a pagar concorrem com as ações previstas no orçamento vigente, pelos mesmos recursos financeiros.

88. Assim, o crescimento dos restos a pagar gera um orçamento paralelo que, em termos financeiros, equivale ao crescimento da dívida flutuante. Seria interessante que a LDO ressuscitasse regra antiga<sup>29</sup> propondo redução gradativa da inscrição de restos a pagar. Quanto à demora na aprovação do orçamento, a própria LDO já prevê despesas que podem ser executadas antecipadamente. Neste sentido, o PLDO 2009 traz inovação, prevendo que também os investimentos possam ser executados na proporção de até 3/12<sup>30</sup>.

89. Outro problema correlato é o crescimento da abertura de créditos extraordinários. Desde 2003, foram editadas 82 Medidas Provisórias de créditos extraordinários, perfazendo quase R\$ 121 bilhões em ações à margem do processo orçamentário ordinário, conforme Tabela da página seguinte.

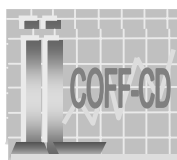
<sup>28</sup> Ver art. 36 da Lei 4.320/64.

<sup>29</sup> Art 39, §3º, da Lei 10.524, de 25 de julho de 2002 (LDO para 2003).

....

§ 3º Os Restos a Pagar não processados, relativos a despesas discricionárias e não financeiras, inscritos no exercício de 2003 não excederão a 50% (cinquenta por cento) do valor inscrito no exercício de 2002.

<sup>30</sup> Ver art. 69, do PLDO para 2009.



### Créditos Extraordinários - 2003/2008

|        | Quantidade<br>de Medidas<br>Provisórias | R\$ milhão |
|--------|---|------------|
| 2003   | 5                                       | 2.609      |
| 2004   | 10                                      | 8.077      |
| 2005   | 17                                      | 12.079     |
| 2006   | 26                                      | 27.417     |
| 2007   | 20                                      | 48.234     |
| 2008 * | 4                                       | 22.490     |
| Total  | 82                                      | 120.906    |

Fonte: COFF/Câmara dos Deputados.

\* Até 14 de maio.

90. Todos esses créditos foram fundamentados como urgentes e relevantes, motivo que justificou a edição de Medidas Provisórias. No entanto, decisão recente do Supremo Tribunal Federal<sup>31</sup> sustou a eficácia da MP 405/07, convertida na Lei nº 11.658/08, por considerar não preenchidos os critérios de urgência e relevância.
91. A decisão do STF aponta para que outras MPs venham a ser julgadas da mesma forma. Por esta razão, estariam em discussão no Executivo a retirada das MPs 430/08 e 431/08<sup>32</sup>, editadas no dia da decisão do STF, e a orientação para que a base aliada rejeite no Congresso MPs de crédito extraordinário.

<sup>31</sup>

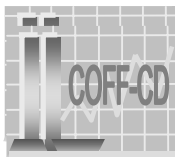
<http://www.stf.gov.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=4048&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>.

<sup>32</sup> Estas MPs referem-se à reestruturação de planos de carreira de pessoal e respectivo crédito extraordinário.



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

**X – ANEXO**



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira**

| PRINCIPAIS PARÂMETROS E PROJEÇÕES ECONÔMICO-FISCAIS, 2005-2011 <sup>(1)</sup>   |           |           |                      |           |           |                      |                            |                 |           |           |                 |           |        |
|---|-----------|-----------|----------------------|-----------|-----------|----------------------|----------------------------|-----------------|-----------|-----------|-----------------|-----------|--------|
| Variável/indicador  | Realizado |           | 2007                 |           | 2008      |                      |                            |                 | 2009      |           |                 | PLDO 2009 |        |
|   | 2005      | 2006      | LOA 2008 (Congresso) | Realizado | LDO 2008  | LOA 2008 (Congresso) | Decreto 6.439/08 PLDO 2009 | Mercado 09/5/08 | LDO 2008  | PLDO 2009 | Mercado 09/5/08 | 2010      | 2011   |
| <b>Produto e Crescimento</b>  |           |           |                      |           |           |                      |                            |                 |           |           |                 |           |        |
| PIB nominal (R\$ bilhões)   | 2.147,239 | 2.332,936 | 2.552,510            | 2.558,821 | 2.765,626 | 2.806,571            | 2.837,936                  | ...             | 3.030,600 | 3.113,399 | ...             | ...       | ...    |
| Crescimento nominal do PIB (% a.a.)   | 10,60     | 8,65      | 9,41                 | 9,68      | 9,45      | 9,95                 | 10,91                      | ...             | 9,58      | 9,71      | ...             | ...       | ...    |
| Crescimento real do PIB (% a.a.)  | 3,16      | 3,75      | 5,20                 | 5,42      | 5,00      | 5,00                 | 5,00                       | 4,66            | 5,00      | 5,00      | 4,00            | 5,00      | 5,00   |
| <b>Preços e Câmbio</b>  |           |           |                      |           |           |                      |                            |                 |           |           |                 |           |        |
| Deflator implícito do PIB (% a.a.)  | 7,21      | 4,72      | 3,96                 | 4,05      | 4,24      | 4,76                 | 5,63                       | 6,14            | 4,39      | 4,48      | ...             | ...       | ...    |
| Inflação IGP-DI (% a.a.)  | 1,22      | 3,79      | 7,89                 | 7,89      | ...       | 4,68                 | 5,65                       | 7,19            | ...       | 4,6       | 4,50            | ...       | ...    |
| Inflação IGP-DI médio (% a.a.)  | 5,97      | 1,73      | 5,08                 | 5,08      | 3,97      | 7,73                 | 8,57                       | 9,42            | 4,05      | 4,8       | ...             | 4,50      | 4,33   |
| Inflação IPCA (% a.a.)  | 5,69      | 3,14      | 4,46                 | 4,46      | 4,50      | 4,20                 | 4,50                       | 4,96            | 4,50      | 4,5       | 4,47            | 4,50      | 4,50   |
| Inflação IPCA médio (% a.a.)  | 6,87      | 4,18      | 3,64                 | 3,64      | ...       | 4,37                 | 4,64                       | 5,04            | ...       | 4,4       | ...             | ...       | ...    |
| Inflação INPC (% a.a.)  | 5,05      | 2,81      | 5,16                 | 5,16      | ...       | 4,10                 | 4,34                       | 5,18            | ...       | 4,04      | 4,40            | ...       | ...    |
| IER (% a.a.)  | 6,47      | 3,08      | 4,29                 | 4,29      | ...       | 5,88                 | 6,41                       | 7,01            | ...       | 4,56      | ...             | ...       | ...    |
| Câmbio fim de período (R\$/US\$)  | 2,34      | 2,14      | 1,77                 | 1,77      | 2,23      | 1,80                 | 1,77                       | 1,72            | 2,33      | 1,85      | 1,80            | 1,91      | 1,94   |
| Câmbio médio (R\$/US\$)   | 2,43      | 2,18      | 1,95                 | 1,95      | ...       | 1,78                 | 1,72                       | 1,72            | ...       | 1,81      | 1,78            | ...       | ...    |
| Preço médio do petróleo Brent (US\$)  | 52,77     | 64,36     | 72,92                | 72,09     | ...       | 90,00                | 100,67                     | ...             | ...       | 98,37     | ...             | ...       | ...    |
| <b>Salários e Massa Salarial</b>  |           |           |                      |           |           |                      |                            |                 |           |           |                 |           |        |
| Inflação INPC reajuste do mínimo <sup>(2)</sup>   | 6,61      | 3,21      | 3,30                 | 3,30      | 3,52      | 4,60                 | 4,97                       | ...             | 3,83      | 3,70      | ...             | 3,47      | 4,19   |
| Salário Mínimo (R\$)  | 300,00    | 350,00    | 380,00               | 380,00    | 404,77    | 412,42               | 415,00                     | ...             | 439,17    | 453,67    | ...             | 492,89    | 538,73 |
| Reajuste do salário mínimo (%)  | 15,38     | 16,67     | 8,57                 | 8,57      | 6,52      | 8,53                 | 9,21                       | ...             | 8,50      | 9,32      | ...             | 8,65      | 9,30   |
| Reajuste dos demais benefícios INSS (%)   | 6,36      | 5,01      | 3,30                 | 3,30      | 3,52      | 4,60                 | 5,00                       | ...             | 3,83      | 3,70      | ...             | 3,47      | 4,19   |
| Massa salarial (variação média %)   | 11,50     | 13,09     | 10,81                | 12,18     | 12,88     | 11,25                | 12,59                      | ...             | 12,64     | 12,07     | ...             | 11,92     | 11,92  |
| <b>Dívida Pública e Juros</b>   |           |           |                      |           |           |                      |                            |                 |           |           |                 |           |        |
| Selic fim de período (% a.a.)   | 18,05     | 13,19     | 11,18                | 11,18     | ...       | 10,50                | 11,25                      | 13,25           | ...       | 10,50     | 11,75           | ...       | ...    |
| Selic média acumulada (% a.a.)  | 19,05     | 15,08     | 11,88                | 11,88     | 11,02     | 11,00                | 11,34                      | 12,28           | 10,43     | 10,63     | 12,02           | 10,02     | 9,37   |
| Juros reais da dívida pública (% a.a.)  | 12,64     | 11,57     | 7,10                 | 7,10      | 6,24      | 6,53                 | 6,54                       | ...             | 5,67      | 5,87      | ...             | 5,28      | 4,66   |
| TJLP fim de período (% a.a.)  | 9,75      | 6,85      | 6,25                 | 6,25      | 6,50      | 6,25                 | 6,25                       | ...             | 6,50      | 6,25      | ...             | 6,25      | 6,25   |
| <b>Indicadores Fiscais em % do PIB</b>  |           |           |                      |           |           |                      |                            |                 |           |           |                 |           |        |
| Resultado Primário Consolidado  | 4,35      | 3,86      | ...                  | 3,97      | 3,80      | 3,80                 | 3,80                       | 3,70            | 3,80      | 3,80      | 3,55            | 3,80      | 3,80   |
| Resultado Primário Governo Central  | 3,21      | 2,78      | ...                  | 2,79      | 2,85      | 2,85                 | 2,85                       | ...             | 2,85      | 2,85      | ...             | 2,85      | 2,85   |
| Resultado Primário Estatais Federais  | 0,61      | 0,58      | ...                  | 0,47      | 0,65      | 0,75                 | 0,65                       | ...             | 0,65      | 0,65      | ...             | 0,65      | 0,65   |
| Resultado Primário Governos Regionais   | 1,14      | 1,08      | ...                  | 1,18      | 0,95      | 0,95                 | 0,95                       | ...             | 0,95      | 0,95      | ...             | 0,95      | 0,95   |
| Juros Nominais Setor Público Consolidado  | (7,32)    | (6,86)    | ...                  | (6,23)    | (5,29)    | ...                  | ...                        | ...             | (4,96)    | (4,56)    | ...             | (4,04)    | (3,46) |
| Juros Nominais Governo Central  | (5,96)    | (5,20)    | ...                  | (4,48)    | ...       | ...                  | ...                        | ...             | ...       | ...       | ...             | ...       | ...    |
| Resultado Nominal Consolidado   | (2,96)    | (3,00)    | ...                  | (2,26)    | (1,49)    | ...                  | ...                        | ...             | (1,16)    | (0,76)    | ...             | (0,24)    | 0,34   |
| Dívida líquida (% do PIB)   | 46,47     | 44,72     | ...                  | 42,67     | 41,40     | 42,00                | 40,90                      | 41,47           | 38,80     | 38,00     | 40,04           | 34,60     | 31,10  |
| <b>Outros Indicadores</b>   |           |           |                      |           |           |                      |                            |                 |           |           |                 |           |        |
| Bebidas: quantidade (variação %)  | 6,36      | 7,08      | ...                  | 5,37      | ...       | 5,37                 | 5,50                       | ...             | ...       | 5,30      | ...             | ...       | ...    |
| Fumo: quantidade (variação %)   | (9,51)    | 0,97      | ...                  | (2,15)    | ...       | 0,00                 | (2,00)                     | ...             | ...       | (1,50)    | ...             | ...       | ...    |
| Veículos: quantidade (variação %)   | 4,29      | 9,49      | 27,80                | 24,31     | ...       | 17,50                | 20,01                      | ...             | ...       | 13,43     | ...             | ...       | ...    |
| Veículos: preço (variação %)  | 10,34     | 3,52      | ...                  | 2,37      | ...       | 3,11                 | 4,10                       | ...             | ...       | 5,00      | ...             | ...       | ...    |
| Importação sem Combustível (variação %)   | 17,46     | 23,42     | ...                  | 32,11     | ...       | 17,61                | 24,71                      | ...             | ...       | 14,49     | ...             | ...       | ...    |
| Fonte: LOA 2008, PLDO 2009, IBGE, Banco Central do Brasil, Relatório de Mercado de 09 de maio de 2008, decreto citado, 1º Relatório de Avaliação Orçamentária de 2008 e Relatórios do Comitê de Receitas de 2008, e informações complementares. Cálculos, estimativas e elaboração dos autores. |           |           |                      |           |           |                      |                            |                 |           |           |                 |           |        |
| <sup>(1)</sup> Valores em itálico estimados pelos autores, incluindo expectativas de mercado.   |           |           |                      |           |           |                      |                            |                 |           |           |                 |           |        |
| <sup>(2)</sup> Período entre dois reajustes consecutivos.   |           |           |                      |           |           |                      |                            |                 |           |           |                 |           |        |