



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados
Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Nota Técnica Conjunta

nr.º 8, de 2006

OBSERVAÇÕES PRELIMINARES SOBRE A PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2007

CENÁRIO MACROECONÔMICO E TÓPICOS FISCAIS SELECIONADOS

Núcleo de Assuntos Econômico-Fiscais
(Câmara dos Deputados)

*Flávio Leitão Tavares
José Fernando Cosentino Tavares
Márcia Rodrigues Moura*

Grupo de Política Fiscal
(Senado Federal)

Maria Liz de Medeiros Roarelli

22/Setembro/2006

Endereços na Internet: <http://www.camara.gov.br/internet/orcamento/principal/> e

<http://www.senado.gov.br/sf/orcamento/>

Endereços Eletrônicos: conof@camara.gov.br e conorf@senado.gov.br

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e as Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião de qualquer das Casas.

**ÍNDICE**

I – DESTAQUES	2
II – AGREGADOS NA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA.....	4
III – CENÁRIO E PARÂMETROS ECONÔMICO-FISCAIS.....	6
IV – METAS FISCAIS.....	9
IV.1 – SUPERÁVIT PRIMÁRIO	9
IV.2 – DÍVIDA PÚBLICA E JUROS	12
V – RECEITAS PRIMÁRIAS NOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE.....	13
V.1 – RECEITAS ADMINISTRADAS PELA SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL	14
V.2 – RECEITAS DO INSS	18
V.3 – RECEITAS NÃO ADMINISTRADAS	18
VI – DESPESAS PRIMÁRIAS	20
VII – DESPESAS CORRENTES PRIMÁRIAS E LIMITES NA LDO	21
VIII – COMPOSIÇÃO DO SUPERÁVIT PRIMÁRIO E A RESERVA DE CONTINGÊNCIA	23
IX – CARGA TRIBUTÁRIA	26
X – DESPESAS DE PESSOAL	27
XI – SALÁRIO MÍNIMO, BENEFÍCIOS E DÉFICIT DA PREVIDÊNCIA	29
XII – COMPENSAÇÃO A ESTADOS E MUNICÍPIOS/FOMENTO A EXPORTAÇÕES.....	30
XIII – FUNDEB	31
XIV – PROJETO-PILOTO DE INVESTIMENTOS E META FISCAL.....	32

I – DESTAQUES¹

1. Foi possível acomodar novo aumento de despesas em 2007 porque a proposta prevê a redução do superávit primário, com o aumento do Projeto Piloto de Investimentos (PPI).
2. A comparação entre o reprogramado de 2006 e a proposta, mediante certas hipóteses, permite concluir que todo o ganho com essa redução foi absorvido pelo aumento das despesas correntes obrigatórias, e ainda foi necessário corte em investimento e inversões financeiras primárias.
3. Contribuiu ainda para o equilíbrio da proposta estimativa de arrecadação federal tão alta, apesar da queda da receita de dividendos.
4. Na proposta orçamentária, as receitas brutas sobem R\$ 54 bilhões, ou um décimo de ponto de percentagem em relação ao Produto Interno Bruto.
5. As receitas líquidas sobem R\$ 43,1 bilhões e ficam praticamente constantes em relação ao PIB. Despesas primárias sobem R\$ 39,8 bilhões, metade de um décimo de ponto de percentagem em relação ao PIB.
6. Pela primeira vez, a proposta submetida ao Congresso estima receitas administradas pela antiga Secretaria da Receita Federal acima do que se arrecadou no exercício anterior. Antecipa-se o aumento da carga de impostos, contribuições e taxas federais, em vez de redução.
7. Em relação ao PIB, a arrecadação previdenciária estagna, depois de notável crescimento até 2006. As receitas não administradas recuam muito pouco em relação a 2006, graças à expressiva melhora de seu principal componente (*royalties/compensações financeiras*). As empresas públicas e de economia mista

¹ Nota baseada em informações disponíveis até 22 de setembro.

continuarão tendo bons resultados e distribuirão dividendos bem acima dos exercícios anteriores a 2006, por antecipação, em certos casos.

8. Nenhuma medida recente aumentou alíquotas ou ampliou a base imponível. A estimativa de receitas na proposta reflete em boa parte o excepcional desempenho da arrecadação previsto para 2006 e a projeção de aumento quase recorde do PIB em 2007², que podem se frustrar. A proposta inclui ainda, pela primeira vez, volumosas receitas extraordinárias. Essas receitas, de regra, eram incluídas no Congresso. Por outro lado, na proposta não se levou em consideração a renúncia de receitas decorrente da aprovação iminente da lei geral das micro e pequenas empresas. Existe ainda risco para a arrecadação da Cofins, que não foi citado no anexo correspondente da LDO.
9. As projeções oficiais dos principais parâmetros macroeconômicos e fiscais foram otimistas e estão desatualizadas. As mais recentes expectativas do mercado prognosticam melhor cenário quanto a preços e juros, porém crescimento bem menor.
10. O ritmo da atividade econômica já em 2007 refletirá a desaceleração da economia mundial, a retração da demanda externa e preços mais baixos das *commodities*, incluindo o petróleo. A estimativa oficial da taxa de crescimento do PIB em 2006 será reduzida antes do final de setembro, e a queda terá que ser incorporada nas reestimativas do Congresso, se realista. O FMI prevê que, passado o ciclo recente de excepcional desempenho econômico global, o crescimento na América Latina vai depender da demanda interna, do investimento e da taxa de juros.
11. A proposta contempla todas as despesas obrigatórias, o que não ocorre desde 2003. Além de manter os programas de transferência de renda, ela prevê o aumento real do salário mínimo, a implantação do Fundeb e a compensação a estados por desonerações do ICMS. A insuficiência de recursos, numa avaliação preliminar, limita-se aos pagamentos relativos a essa compensação, se vierem a ser maiores que R\$ 3,9 bilhões, e ao fato de parte da reserva de contingência primária (R\$ 1,7 bilhão) estar previamente destinada a despesas com Saúde: foi transferida para os parlamentares a responsabilidade pelo atendimento do piso constitucional. Verifica-se todo ano, durante a execução do orçamento, que as despesas com pessoal e com benefícios previdenciários haviam sido subestimadas na proposta e na lei.
12. A proposta para 2007 ignora dispositivo da LDO, de iniciativa do próprio Executivo, que obrigava a queda das despesas correntes primárias no exercício em pelo menos 0,1% do PIB e, ao contrário, prevê novo aumento. Caso o Congresso, ao aprovar a LDO, mantenha o redutor, terá que promover corte da ordem de R\$ 5 bilhões na proposta e ainda compensar emendas em despesas correntes que pretenda aprovar, inclusive as referentes à Saúde. A justificativa apresentada pelo Executivo, da dificuldade de obedecer à regra tal como reformulada no substitutivo da Comissão, procede, mas não deveria ter impedido a adoção, desde já, de medidas de austeridade.

² 4,75%. Desde 1995, apenas em 2004 registrou-se mais que isto. O aumento da arrecadação tributária *grosso modo* é estimado em proporção da expansão das atividades econômicas, e o crescimento econômico mais acelerado atenua os desequilíbrios e melhora o quadro das finanças públicas.

13. As despesas correntes cujo aumento em 2006 tem sido atribuído ao ciclo eleitoral, em particular as obrigatórias vinculadas ao salário mínimo e a pessoal, continuam crescendo em proporção do PIB porque afetam 12 meses em 2007 (em 2006, pouco mais de metade do ano) e porque novos reajustes estão sendo previstos. De outro lado, perdem peso itens que incharam o orçamento de 2006, como transferências de renda (o número de famílias atendidas não aumenta em 2007 e o benefício médio cai) e compensação a estados e municípios por desonerações do ICMS, fixado no menor valor desde 2002.
14. O PPI passou de um experimento de 3 anos e US\$ 3 bilhões, ao custo de 0,14% do PIB a cada exercício, para ao menos 5 anos, e 0,20% do PIB anualmente. As despesas com o projeto podem não ser computadas na apuração do resultado fiscal.
15. A previsão de reservas de contingência contribui na proposta com R\$ 15,5 bilhões na formação do superávit primário de R\$ 51,7 bilhões, e dessas reservas R\$ 11,9 bilhões derivam de fontes vinculadas. Outra parte do superávit (pouco menos de ¼) é custeada pela DRU de receitas da seguridade, deduzida a transferência do orçamento fiscal para o da seguridade social. Juros e amortização da dívida pagos com recursos de fontes primárias são de R\$ 27,3 bilhões.
16. Pode acontecer que em 2006 a meta seja cumprida exatamente na percentagem fixada para este exercício. O superávit primário cai ainda mais para 2007, na proposta. No entanto, pode-se prever que o primeiro decreto de programação recue em relação ao orçamento, por conta de incertezas na realização das receitas ou decisão do próximo governo de retomar o ajuste fiscal. Ainda, o Executivo pode aumentar mais uma vez a contribuição das estatais federais para o resultado primário, como forma de não sacrificar os investimentos em infra-estrutura.
17. Alteração de maior abrangência (prorrogação e alíquota da CPMF, percentual de desvinculação de receitas – DRU e, eventualmente, flexibilização das vinculações, extensão da DRU a estados e municípios, fundo de resarcimento dos estados exportadores, ...) poderá ser anunciada no próximo ano, sugerindo a direção das mudanças constitucionais no terreno fiscal.

II – AGREGADOS NA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA

18. O valor total da proposta orçamentária para 2007 é de R\$ 1.561 bilhões, 8% menor que o orçamento aprovado para 2006. A Tabela da página seguinte compara agregados da proposta e deste ano.
19. Os orçamentos fiscal e da seguridade social somam R\$ 1.512 bilhões na proposta, caindo 9% em relação a 2006. Desse total, R\$ 656 bilhões referem-se a refinanciamento: emissão de títulos no montante necessário para rolar parte da dívida da dívida pública, preponderantemente mobiliária. Essa dotação reflete não só o estoque da dívida, mas também o prazo médio de vencimento dos títulos do Tesouro – quanto maior o prazo, menor a despesa. Em relação a 2006, a previsão de despesas com refinanciamento diminuiu 25%.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

ORÇAMENTOS DE 2006 E 2007 ⁽¹⁾

(Em R\$ bilhões)

	2006 (Lei)		2007 (Proposta)		Variação %	
	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas
1. Orçamento Geral da União	1.702,9	1.702,9	1.560,9	1.560,9	(8,3)	(8,3)
2. Orçamento de Investimento das Estatais	42,1	42,1	49,4	49,4	17,2	17,2
2.1 Recursos de Geração Propria	30,8	...	37,0	...	20,2	...
2.2 Demais Fontes de Financiamento	11,4	...	12,4	...	9,0	...
3. Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (1-2)	1.660,8	1.660,8	1.511,5	1.511,5	(9,0)	(9,0)
3.1 Correntes	582,7	658,8	644,3	701,7	10,6	6,5
3.2 Capital	1.078,1	979,1	867,3	783,3	(19,6)	(20,0)
3.3 Reservas	-	22,8	-	26,5	...	16,2
3.4 Operações de Crédito	1.066,2	...	810,8	...	(24,0)	...
4. Refinanciamento da Dívida Pública	873,5	873,5	655,8	655,8	(24,9)	(24,9)
5. Fiscal e Seguridade, menos Refinanciamento (3-4)	823,2	823,2	855,8	855,8	4,0	4,0
5.1 Orçamento Fiscal	542,0	519,0	546,9	521,5	0,9	0,5
5.2 Orçamento da Seguridade Social	281,2	304,2	308,9	334,3	9,8	9,9
6. Transferência do Fiscal para o da Seguridade	23,0		25,4		10,5	

Fonte: Orçamento de 2006; e proposta orçamentária de 2007. Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Pequenas diferenças podem decorrer de arredondamento.

20. O valor dos orçamentos fiscal e da seguridade social, para o ano de 2007, sem o refinanciamento da dívida, é de R\$ 856 bilhões, 4% mais que em 2006. Ao orçamento da seguridade social cabem receitas de R\$ 309 bilhões, e ao fiscal, R\$ 547 bilhões. Após a desvinculação de receitas de impostos e contribuições sociais (DRU), as receitas da seguridade social não são suficientes para cobrir suas despesas, recebendo o respectivo orçamento transferência de pouco mais de R\$ 25 bilhões do orçamento fiscal. A desvinculação de receitas da seguridade social em favor do orçamento fiscal foi estimada em R\$ 38,2 bilhões.³

21. Da Tabela tiram-se outras conclusões de caráter geral: (a) as despesas correntes superam as receitas correntes tanto na lei, como na proposta; (b) as operações de crédito superam as despesas de capital, mas na proposta serão pouco menores se somado o investimento das estatais.

22. Em comparação com este exercício, as estatais investirão 17% a mais em 2007⁴, incluindo despesas realizadas no exterior, superando os crescimentos do PIB, das receitas e das despesas primárias, todos de menos de 10%. Recursos próprios financiam, no agregado, 75% dos investimentos das estatais.⁵ Os investimentos do grupo Petrobras em 2007 representam quase 80% do total. Devem crescer 30% em relação a 2006.

³ Receitas da seguridade social desvinculadas correspondem, na proposta, a 2/3 do esforço fiscal.

⁴ Ver ainda em http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/orcamento_2007/orcamento_2007.htm, "Orçamento das Estatais".

⁵ Ver Orçamento de Investimento.

III – CENÁRIO E PARÂMETROS ECONÔMICO-FISCAIS

23. As principais variáveis, segundo a proposta, evoluirão na forma do Anexo, que as compara com as de anos anteriores.
24. Os parâmetros constantes da proposta são projeções oficiais de 19 de julho. As perspectivas da economia mudaram pouco desde então. Bom exemplo é o dos preços: o mercado esperava em 7 de julho que a inflação medida pelo IPCA fosse de 3,8% em 2006, e de 4,5% em 2007, e agora, em 15 de setembro, pouco acima de 3,2% – a inflação medida pelo IPCA acumulou 1,8% até agosto –, e 4,3%. Para o IGP-DI tínhamos 3,6% e 4,5%, e agora, abaixo de 3,5% e 4,5%, respectivamente. Regra geral, esses indicadores afetam as estimativas de receitas, que dependem não apenas dos índices de preços, mas também de preços específicos de produtos ou mercadorias, do crescimento da economia e da taxa de juros, para citar os mais importantes.
25. A proposta do Executivo foi generosa no cenário de crescimento do PIB, que é o mesmo traçado na LDO⁶. São dois anos consecutivos de expansão significativa, de 4,5% em 2006 e, ainda maior, 4,75% em 2007. As avaliações bimestrais⁷ vinham até agora mantendo a estimativa de crescimento em 4,5% em 2006, embora o Banco Central desde há algum tempo apostasse em 4%.
26. Dados do IBGE, relativos à apuração das contas nacionais do 2º trimestre de 2006⁸ decepcionaram os analistas. No 2º trimestre, ante o 1º trimestre, o PIB cresceu apenas 0,5%⁹ e a indústria registrou queda de 0,3%; a maior alta, de somente 0,8%, coube à agropecuária. Sob a ótica da demanda, destacaram-se o consumo das famílias, 1,2% mais alto que no 1º trimestre, e o consumo do governo (0,8%). A formação bruta de capital fixo (investimento) caiu 2,2% em relação ao trimestre anterior. As exportações, por sua vez, caíram 5,1% no 2º trimestre, enquanto as importações ficaram praticamente estáveis.
27. No 1º semestre de 2006, houve crescimento de apenas 2,2% em relação a igual período de 2005. Com esse crescimento, para expansão de 3,5% em 2006, o crescimento do PIB no 2º semestre teria que alcançar 4,8%. Taxa tão alta registrou-se pela última vez em 2004, depois de uma quase estagnação econômica em 2003.
28. Já o crescimento acumulado em 12 meses vem piorando nos últimos dois anos: foi de 4,9% no último trimestre de 2004, e registrou 1,7% no segundo trimestre de 2006. O do investimento foi de apenas 2,9% nos quatro trimestres terminados no 2º trimestre de 2006. Relativamente a 2006, o consumo privado e as despesas de governo carregam esse crescimento moderado, e a contribuição do setor externo vem caindo seguidamente, em decorrência da queda da taxa real do câmbio.

⁶ Ver, a propósito, a Nota Técnica Conjunta nº 8/05, das Consultorias de Orçamento da Câmara e do Senado, em <http://www.camara.gov.br/internet/orcamento/principal/>.

⁷ Os parâmetros foram os mesmos que constaram do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas do terceiro bimestre (ver http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/sof/orcamento_2006/relatorio/Relatorio_3_bimestre_Versao_Final.pdf).

⁸ Divulgados em 31 de agosto. Ver, a propósito, <http://www.ibge.gov.br/>.

⁹ De acordo com fontes oficiais, a desaceleração do PIB foi provocada, em parte, por fatores como a continuidade da valorização do câmbio, além de problemas sazonais, como a greve na Secretaria da Receita Federal (que afetou o comércio exterior); a paralisação das plataformas da Petrobras; e a realização da Copa do Mundo de futebol.

29. Os dados mostram que, apesar da política fiscal expansionista, a projeção de crescimento deste exercício pode mudar para pior.¹⁰
30. O mercado financeiro tinha aumentado sua projeção de crescimento real do PIB em 2006 para 3,6% no final de maio, e assim permaneceu até a primeira sondagem de agosto; baixou a estimativa para 3,5%; passou a prever crescimento de apenas 3,2% em dois relatórios consecutivos desde o primeiro relatório seguinte ao anúncio do PIB do 2º trimestre, e agora fala em 3,1%.
31. Os economistas do IPEA, ligado ao Ministério do Planejamento, não estão otimistas. O Instituto reviu (um dia depois da divulgação do crescimento da indústria em julho pelo IBGE), de 3,8%¹¹ para 3,3%, a projeção de crescimento do PIB de 2006. A revisão foi provocada, principalmente, pela redução da taxa prevista de crescimento do investimento, que passou a ser de 6,0%, contra os 7,8% anteriores. Pelo lado da oferta, a maior mudança foi na projeção de crescimento da indústria, que caiu de 5,3% para 4,2%. A projeção do IPCA, coerentemente, também foi diminuída para 3,2% (antes, 4,4%), e juros também estão em queda no boletim de setembro.
32. Quanto a 2007, desde o começo de abril, até meados de agosto, o mercado previa o crescimento em 3,7%; a partir de 25/8, projeta apenas 3,5%. Nas revisões do IPEA, a projeção para o PIB caiu para 3,6%.
33. As condições para crescimento de 4,75% em 2007 são duvidosas. Seria o segundo ano de forte crescimento, e nem a mensagem, nem a LDO, esclarece que hipóteses o permitiriam. Fatores favoráveis à tomada de decisões de investimento e de consumo são o fim da inflação e da vulnerabilidade externa: a dívida pública externa acabou, o País vem acumulando reservas crescentes e o saldo da balança comercial bate recordes sucessivos.
34. Outros fatores, contudo, conspiram contra essa marca. A decisão de investir pelo setor privado não está garantida, diante da retração dos mercados externos e do câmbio real pouco atraente. A queda dos juros reais esperada em 2007 não é significativa. Pesam desfavoravelmente também os rumos das finanças públicas federais, seja pelo tipo de ajuste primário que vem sendo realizado, seja pela previsão de recuo muito pequeno na dívida pública, seja pelo crescimento das despesas, seja pela incógnita quanto ao resultado das alterações na Constituição que terão que ser feitas em 2007. O mercado via favoravelmente o cumprimento (com folga) das metas de superávit primário. Em 2006 e 2007, as metas são menores, e é maior a probabilidade de que

¹⁰ Entretanto, economistas oficiais deram menos importância à apuração trimestral do IBGE. Foi lembrado que em 2000 ocorreu essa mesma oscilação: no 1º trimestre a expansão foi de 1,5%; no segundo, de 0,5%, e o PIB cresceu, no ano, 4,4%. Também não deram peso excessivo à queda na formação bruta de capital fixo, pois consideraram o crescimento da indústria em julho um desempenho promissor – essa taxa, anualizada, corresponderia a um crescimento industrial na casa dos 7,3%, muito acima do que o governo espera este ano (5,4%, segundo o Relatório de Inflação) para que 4% seja alcançado. Na composição da demanda agregada, o investimento é o componente de maior volatilidade. O IBGE divulgou em 5 de setembro que a produção industrial de julho teve crescimento de 0,6% frente a junho. O crescimento acumulado de janeiro a julho atingiu 2,7%, acima de 2,6% até junho, em trajetória moderada de alta. O acumulado nos últimos doze meses também mostrou leve aceleração, passando de 2% em junho para 2,2% em julho.

Outro dado do 2º semestre já mostraria reação dos investimentos: a produção de bens de capital em julho cresceu 1% em relação a junho. A tendência do PIB seria, portanto, de crescimento. No 1º semestre de 2006, o produto cresceu 2,2%, mas o resultado final será acima disto, na avaliação do governo. O comportamento do 1º semestre, apesar da busca freada dos três meses finais, não foi desprezível: o investimento cresceu 5,9% comparado com o mesmo período de 2005.

¹¹ Ver os boletins trimestrais de conjuntura de junho e de setembro em <http://www.ipea.gov.br/>.

sejam cumpridas mediante artifícios, como uso de receitas extraordinárias, dedução das despesas com o PPI e maior contribuição das empresas estatais.

35. Os juros já caíram 550 pontos básicos desde 14 de setembro do ano passado e continuarão a cair, talvez com mais parcimônia que nas últimas reuniões do Copom. Com a queda das expectativas de inflação em pesquisas junto ao mercado e algumas deflações, o Copom decidiu, em sua última reunião¹², reduzir a taxa Selic para 14,25%, projetando taxa real de pouco abaixo de 9,5% (IPCA) para os próximos 12 meses. Em 2007 a taxa real de juros será, segundo as expectativas do mercado, de 8,4% – a estimativa oficial é de 8,8%. Sua esperada queda não acontecerá com rapidez – em 2006, a taxa real de juros ficará em torno de 11,4%, segundo o cenário oficial. O mercado hoje espera taxa real de juros em 2006 um pouco maior, de cerca de 11,6%.
36. As taxas nominais de juros em 2006 e 2007, no cenário do orçamento, são maiores que projeta hoje o mercado. Para 2006, o mercado prevê 13,75% no fim do ano, e 15,2% na média. Já a proposta estima, respectivamente, 14,25% e 15,52%. Para 2007, o mercado prevê média de 13,1% e 12,5% em dezembro. Na proposta, as estimativas são 13,68%, na média, e 13%, em fim de período.
37. Na frente externa, os prognósticos melhoraram um pouco, mas ainda se prevê leve desaceleração da economia mundial.¹³ O crescimento persistente da demanda global gerou pressões inflacionárias, reduzindo a ociosidade na indústria e estimulando um ciclo de alta dos preços das *commodities*, sobretudo as metálicas e o petróleo, e levou os bancos centrais, inclusive o norte-americano, a aumentar suas taxas de juros. Em maio e junho houve fortes oscilações nos mercados financeiros internacionais, como resultado das políticas monetárias restritivas.
38. O FMI divulgou, em seu relatório semestral, a estimativa de que a economia mundial crescerá 5,1% em 2006¹⁴ e 4,9% em 2007, acima de suas projeções de abril (4,9% e 4,7%, respectivamente). Perdem força no novo cenário para 2007 as economias avançadas, e o crescimento global passa a depender mais fortemente de mercados em desenvolvimento.
39. Nesse cenário, os EUA crescem 3,4% em 2006, e apenas 2,9% em 2007 (3,3% nas projeções de abril); a área do euro, 2,4%, e 2,0%; e o Japão, 2,7% em 2006, caindo para 2,2% em 2007. Em conjunto, os países avançados crescem 3,1% em 2006, e 2,7% em 2007 (2,8% nas projeções de abril). As economias industrializadas da Ásia (dentre elas Coréia, Hong Kong, Taiwan, Cingapura) apresentam desempenho superior, com 4,9% em 2006, e 4,4% em 2007. Outros países emergentes e em

¹² Ver <http://www.bcb.gov.br/?COPOM121>. Segundo a Ata, nessa avaliação foi considerado pelo Comitê que o cenário de expansão do nível de emprego e da renda e o crescimento do crédito continuarão fortalecendo a atividade econômica, com estímulo adicional dos efeitos do aumento do salário mínimo e dos "impulsos fiscais" que vêm ocorrendo desde o último trimestre do ano passado.

¹³ O Brasil depende, para crescer, das exportações. O FMI prevê, a partir de 2007, um esfriamento global, após quatro anos de crescimento excepcional, quando vários países (o Brasil é uma das exceções) aproveitaram para avançar mais rapidamente. O FMI afirma que a demanda interna está se convertendo no principal "motor" do crescimento da região, América Latina, mas que está contido pelo alto endividamento dos países e pela falta de reformas nas áreas fiscal, trabalhista e previdenciária. O Fundo recomendou ainda, referindo-se ao Brasil, reformas para desvincular despesas orçamentárias fixas para que se possam aumentar gastos em infra-estrutura.

¹⁴ Ver <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2006/02/pdf/weo0906.pdf>.

desenvolvimento deverão crescer 7,3% em 2006, e 7,2% em 2007, impulsionados pela China (10% em 2006 e 2007) e pela Índia (8,3% e 7,3%, respectivamente).

40. O relatório ainda prevê crescimento de 3,6% para o Brasil neste ano, e de 4% no próximo. Mesmo acima do que hoje estimam o mercado e o IPEA, esse percentual em 2006 seria o menor de toda a América Latina, que deve crescer 4,8%, em média (4,3% segundo a previsão de abril). Ficará abaixo ainda da média mundial (5,1%), da Europa emergente (5,3%), do Oriente Médio (5,8%), da Ásia em desenvolvimento (8,7%) e até da África (5,4%). Em 2007, também ficará abaixo da média mundial (4,9%) e da média de todas essas regiões, estimada em 4,2% para a América Latina, 5% para a Europa emergente, 5,4% para o Oriente Médio, 8,6% para a Ásia em desenvolvimento, e 5,9% para a África.

41. A proposta do Executivo foi também generosa no caso do preço de petróleo Brent, cuja média, para 2007, foi estimada em US\$ 75,34. Esse patamar implicaria o aumento de preços em relação a 2006, contrariando as projeções do mercado futuro. É também o caso do câmbio médio, embora a discrepância entre previsões do mercado e as estimativas oficiais não seja tão relevante. Alguns outros indicadores específicos de receita na proposta, como vendas de cigarros e bebidas, e volume de importações parecem sugerir um exame mais meticuloso.

IV – METAS FISCAIS

IV.1 – SUPERÁVIT PRIMÁRIO

42. A meta oficial de superávit primário para o setor público consolidado é de 4,25% do PIB, desde 2003.¹⁵

43. A meta de superávit primário em 2007 é de 3,15% do PIB para a União, e 2,45% do PIB, para os orçamentos fiscal e da seguridade social. Todos esses percentuais constaram, pela segunda vez, do texto da LDO, formalizando o compromisso do governo central com o resultado consolidado do setor público.¹⁶ Como sempre, pressupõe-se que a execução do OGU cubra eventual insuficiência de resultado de governos regionais, mas a compensação no sentido inverso não está prevista. Empresas estatais federais continuarão a contribuir (por mais 3 anos, ao menos), para a poupança do governo central com o equivalente a 0,7% do PIB.

44. As metas de superávit primário têm, regra geral, sido folgadamente superadas desde 2002, tanto para o setor público consolidado,¹⁷ quanto pelos orçamentos fiscal e da

¹⁵ Para o triênio 2007-2009, a LDO mantém estável a meta de superávit primário em 4,25% do PIB.

¹⁶ Ver art. 2º do projeto: "A elaboração e aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2007 e a execução da respectiva lei deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de superávit primário para o setor público consolidado, equivalente a 4,25% (quatro inteiros e vinte e cinco centésimos por cento) do Produto Interno Bruto - PIB, sendo 2,45% (dois inteiros e quarenta e cinco centésimos por cento) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e 0,70% (setenta centésimos por cento) para o Programa de Dispêndios Globais, conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo IV desta Lei.

§ 1º Poderá haver compensação entre as metas estabelecidas para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e para o Programa de Dispêndios Globais de que trata o art. 11, inciso VI, desta Lei.

...

¹⁷ A ultrapassagem das metas de resultado primário ocorreu em 2002, quando era de 3,75% do PIB e o resultado atingiu o equivalente a 3,9% do PIB; em 2003, quando a meta de superávit primário foi majorada de 3,75% do PIB para 4,25% do PIB por decisão da qual o

segurança. Contribuem também para esse esforço os estados e os municípios e suas estatais, e as empresas federais, como mostrado a seguir.

EVOLUÇÃO DAS METAS E DOS RESULTADOS FISCAIS, 2002-2007⁽¹⁾

	Realizado (% PIB)				2006						2007			
					Proposta		Lei		Reprogram		LDO		Proposta	
	2002	2003	2004	2005	R\$ Bi	% PIB	R\$ Bi	% PIB	R\$ Bi	% PIB	R\$ Bi	% PIB	R\$ Bi	% PIB
Orcamentos Fiscal e da Seguridade Social														
Receita Primária	23,87	23,01	23,81	25,33	526,0	24,6	545,7	25,86	549,2	26,13	578,2	25,20	603,4	26,24
Despesa Primária	21,53	20,52	20,99	22,57	477,1	22,32	497,2	23,57	501,0	23,84	526,6	22,95	551,8	24,00
Resultado Primário I	2,37	2,49	2,82	2,75	48,9	2,30	48,5	2,31	48,2	2,30	51,6	2,25	51,7	2,25
Projeto Piloto	0,00	0,00	0,00	0,05	3,3	0,15	3,0	0,14	3,0	0,14	4,6	0,20	4,6	0,20
Resultado Primário II ⁽²⁾	2,37	2,49	2,82	2,80	52,4	2,45	51,5	2,45	51,2	2,44	56,2	2,45	56,2	2,45
Outros Resultados Primários														
Setor Público	3,89	4,25	4,59	4,83	90,9	4,25	89,7	4,25	89,3	4,25	97,5	4,25	97,7	4,25
Estatais Federais ⁽³⁾	0,47	0,62	0,66	0,80	15,0	0,70	14,8	0,70	17,9	0,85	16,1	0,70	16,1	0,70
Governo Central I	2,84	3,11	3,47	3,56	64,0	3,00	63,5	3,01	66,2	3,15	67,7	2,95	67,7	2,95
Governo Central II ⁽²⁾	2,84	3,11	3,47	3,60	67,3	3,15	66,5	3,15	69,2	3,29	72,3	3,15	72,3	3,15
Governos Regionais	1,05	1,15	1,12	1,27	23,5	1,10	23,2	1,10	20,0	0,95	25,2	1,10	25,3	1,10
Memória														
PIB (R\$ bilhões)	1.346	1.556	1.767	1.938	2.138	...	2.110	...	2.101	...	2.295	...	2.299	...

Fontes: Banco Central; Relatórios bimestrais de avaliação de receitas e despesas; Orçamento de 2006; e proposta orçamentária de 2007. Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Pequenas diferenças podem decorrer de arredondamento.

⁽²⁾ Não considera como despesas o PPI.

⁽³⁾ Inclui recebíveis de Itaipu no resultado das empresas estatais.

45. Em relação a 2006, em avaliação anterior de receitas e despesas, esperou-se os governos regionais contribuíssem com apenas 0,90% do PIB. Na reprogramação, já se admite que os governos regionais tenham desempenho um pouco melhor (0,95% do PIB), liberando os orçamentos fiscal e da segurança nessa pequena margem. As despesas com o PPI podem não ser computadas na apuração do resultado fiscal, o que, no limite, poderia reduzir o superávit primário do governo central para 3,15%, e do setor público consolidado, para 4,10% do PIB.

46. Em relação a 2007, destaca-se na proposta a alteração feita no PPI, que passou do equivalente a 0,14% do PIB em 2006, para 0,20% do PIB.

47. Na proposta de 2007, a meta para os orçamentos fiscal e da segurança social (de 2,45% do PIB) é reduzida no montante das despesas do PPI: se totalmente executado (R\$ 4,6 bilhões) implicaria a obrigação de se formar superávit menor, equivalente a 2,25% do PIB. A LDO deve manter a possibilidade de os restos a pagar pagos em 2007, relativos ao Projeto, também diminuiriam a meta primária dos orçamentos fiscal e da segurança social.¹⁸

Congresso não participou; foi cumprida em 2004, quando o superávit primário do setor público consolidado foi de 4,6% do PIB, contra 4,25% do PIB previstos na LDO; e novamente em 2005, com superávit de 4,8% do PIB, para meta constante da LDO de 4,25% do PIB – não fora o excesso, e a relação dívida/PIB teria aumentado, ao invés de cair ligeiramente neste último exercício.

¹⁸ Ver, no substitutivo da LDO: "Art. 3º O superávit a que se refere o art. 2º desta Lei será reduzido em até R\$ 4.590.000.000,00 (quatro bilhões, quinhentos e noventa milhões de reais), para o atendimento da programação relativa ao Projeto-Piloto de Investimentos Públicos - PPI, constante de anexo específico do Projeto e da Lei Orçamentária de 2007.

48. A execução das despesas com projetos e atividades incluídas no PPI em 2007 e em 2006 (restos a pagar) não é garantia formal de que a meta será de fato reduzida no próximo exercício. Nada obriga que as despesas com o PPI sejam deduzidas da meta: a autorização é até determinado valor.
49. A meta primária dos orçamentos fiscal e da seguridade social em 2007, considerando a aritmética da proposta, é de R\$ 51,7 bilhões, considerando o PPI como despesa. 1/4 desse esforço fiscal pode ser atribuído à desvinculação de receitas da seguridade social pelo mecanismo da DRU, descontadas as transferências do orçamento fiscal para o da seguridades (R\$ 12,8 bilhões, após o desconto) e, e outros 30% pelas reservas de contingência formadas com recursos de fontes primárias vinculadas (R\$ 11,9 bilhões) e ordinários (reserva de contingência financeira de que trata a LDO, de R\$ 3,5 bilhões).
50. Muitos acreditam que, neste exercício, o superávit primário ficará muito próximo dos 4,25% do PIB, apesar da contribuição crescente das estatais federais e da aparente subestimação da contribuição dos governos regionais. O aumento das despesas obrigatórias, que incidirá fortemente no segundo semestre de 2006, seria uma das causas. Pode vir ainda a dificultar o esforço fiscal em 2006 a frustração de receitas administradas pela SRF, em relação à reprogramação. O mesmo ocorrerá em 2007, por conta do efeito em 12 meses do aumento das despesas obrigatórias e pela diminuição da arrecadação-base de 2006, sobre a qual as receitas de 2007 são previstas.
51. Em 2006, o resultado até agora aponta para desempenho inferior a 2005. O superávit primário do setor público foi equivalente a apenas 5,4% do PIB nos primeiros 7 meses deste exercício, tendo sido de 6,4% do PIB no mesmo período de 2005. Isso se vê na Tabela da página seguinte.
52. No caso do governo central, a queda foi de quase 4,8% em 2005, para 4% em 2006. O resultado acumulado para todo o setor público até julho se compara ao de 2004.
53. O governo central, com as estatais federais, produziu superávit de R\$ 46,8 bilhões¹⁹ no período, e a meta oficial (com o PPI de R\$ 1,8 bilhão incluído nas despesas) para o segundo quadrimestre é de R\$ 50,4 bilhões²⁰. Isso significa que a União terá pouco que acrescentar a seu saldo primário acumulado em agosto, para cumpri-la. Até dezembro, a meta é de R\$ 66,2 bilhões (PPI equivalente a R\$ 3 bilhões). No último quadrimestre do exercício, a economia terá que ser de R\$ 15,8 bilhões.
54. Estados e municípios, que previamente não eram considerados capazes de cumprir o esforço equivalente a 1,10% do PIB, estão se comportando, em 2006, nas mesmas condições de 2002 a 2004, quando contribuíram com superávit em torno dessa meta.

Parágrafo único. O valor de que trata o *caput* deste artigo será ampliado até o montante dos restos a pagar relativos a despesas cujo identificador de resultado primário seja "3".

¹⁹ Ver <http://www.bcb.gov.br/?ECOIMPOLFISC>.

²⁰ Ver Decreto 5.861, de 28/7/2006, em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5861.htm.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO

(Valores Correntes em % do PIB)

Item	2002	2003	2004	2005	12 Meses Encerrados em Julho					Janeiro a Julho				
					2002	2003	2004	2005	2006	2002	2003	2004	2005	2006
Nominal	4,58	5,08	2,67	3,28	3,72	5,97	3,21	2,75	3,59	2,49	5,14	1,97	2,17	2,78
Governo central	0,45	3,49	0,70	3,05	1,29	2,53	1,30	1,94	3,27	-0,01	3,57	-0,16	2,06	2,52
Governo federal	1,26	4,76	1,87	3,82	3,67	2,08	2,70	2,91	3,78	2,90	4,05	0,64	2,55	2,56
Bacen	-0,51	-0,77	-0,34	-0,04	-2,15	0,83	-0,55	-0,20	0,30	-3,28	-0,62	-0,26	-0,03	0,56
Empresas estatais federais	-0,30	-0,50	-0,83	-0,74	-0,23	-0,38	-0,86	-0,77	-0,81	0,37	0,13	-0,54	-0,45	-0,60
Governos regionais	4,13	1,59	1,97	0,24	2,43	3,44	1,92	0,81	0,32	2,50	1,57	2,13	0,11	0,26
Juros nominais	8,47	9,33	7,26	8,11	7,14	10,30	7,70	7,95	7,92	6,90	10,21	7,34	8,53	8,16
Governo central	3,29	6,60	4,17	6,60	3,60	5,80	4,62	5,86	6,45	3,04	7,31	3,88	6,82	6,54
Governo federal	3,68	7,26	4,85	6,72	5,63	4,94	5,46	6,07	6,37	6,02	7,80	4,69	6,80	6,19
Bacen	-0,57	-0,78	-0,36	-0,06	-2,21	0,80	-0,56	-0,21	0,28	-3,33	-0,63	-0,27	-0,03	0,55
Empresas estatais federais	0,17	0,11	-0,32	-0,06	0,18	0,06	-0,28	0,00	-0,20	0,35	0,14	-0,53	0,05	-0,20
Governos regionais	5,18	2,73	3,09	1,51	3,54	4,50	3,08	2,09	1,47	3,85	2,90	3,47	1,71	1,63
Primário	-3,89	-4,25	-4,59	-4,83	-3,42	-4,33	-4,48	-5,20	-4,33	-4,40	-5,07	-5,37	-6,36	-5,39
Governo central	-2,84	-3,11	-3,47	-3,56	-2,32	-3,27	-3,32	-3,92	-3,18	-3,05	-3,74	-4,04	-4,76	-4,02
Governo federal ⁽¹⁾	-3,69	-4,20	-4,76	-4,83	-3,18	-4,28	-4,49	-5,09	-4,61	-4,21	-5,13	-5,53	-6,03	-5,55
Bacen	0,06	0,01	0,02	0,02	0,05	0,03	0,01	0,01	0,02	0,05	0,01	0,01	0,00	0,01
INSS	1,26	1,70	1,77	1,94	1,22	1,42	1,74	1,93	2,02	1,09	1,38	1,48	1,77	1,92
Empresas estatais federais ⁽¹⁾	-0,47	-0,62	-0,51	-0,68	-0,41	-0,44	-0,58	-0,77	-0,61	0,02	0,00	0,00	-0,50	-0,40
Governos regionais	-1,05	-1,15	-1,12	-1,27	-1,10	-1,06	-1,16	-1,28	-1,15	-1,35	-1,33	-1,33	-1,60	-1,37

Memorando:

Crescimento real do PIB	1,93	0,54	4,94	2,28
-------------------------	------	------	------	------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Não inclui o ajuste de Itaipu Binacional, que elevaria a partir de 2004 a contribuição das estatais, e diminuiria a do Tesouro.

IV.2 – DÍVIDA PÚBLICA E JUROS

55. Viu-se na Tabela que todo o esforço fiscal não foi suficiente para cobrir a conta dos juros. Por exemplo, para o setor público consolidado, até julho, atingiu 8,2% do PIB, e nos doze meses encerrados no mês, 7,9% do PIB. Por isso, persiste o déficit nominal. Nos primeiros 7 meses do ano, foi de 2,8% do PIB, e nos 12 meses, 3,6% do PIB.

56. Mesmo assim, tem havido queda da relação dívida pública/PIB, que chegou a 57,2% em 2003, para os atuais 50,3%, como se mostra abaixo, resultante do esforço fiscal e do forte crescimento verificado em 2004.

DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO

(Fim de período em % do PIB valorizado)

Item	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	99/05		2006
								Média	Julho	
Setor público consolidado	48,68	48,78	52,63	55,50	57,18	51,67	51,49	52,41	50,29	
Interna	38,43	39,14	42,21	41,21	45,51	44,17	48,91	41,78	50,99	
Externa	10,25	9,64	10,42	14,28	11,68	7,50	2,58	10,63	-0,69	
Governo central	30,23	30,20	31,55	34,44	34,98	30,74	31,78	32,02	31,55	
Governo federal, INSS e Bacen	29,80	30,57	32,79	35,32	36,24	32,48	34,12	32,87	34,07	
Empresas estatais federais	0,43	-0,37	-1,24	-0,88	-1,26	-1,74	-2,34	-0,84	-2,52	
Governos regionais	18,45	18,57	21,08	21,05	22,20	20,94	19,71	20,38	18,74	

Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração dos autores.

57. Dez meses após o início da queda do juro básico, o efeito ainda é marginal na dívida líquida do setor público. O cenário oficial é de que feche o exercício em 50,8% do PIB. O mercado é mais otimista (50,4%).
58. O Brasil tem a maior taxa real de juros do mundo. Em 2005 e nos primeiros 7 meses de 2006, os juros foram maiores que 8% do PIB. Os juros dos orçamentos fiscal e da seguridade social foram da ordem de 6,6% do PIB em 2005, e de 6,7% do PIB em 2006. A proposta estima que equivalerão, em 2006, a 6,25% do PIB, caindo para 5,5% do PIB em 2007.
59. Separando dívida externa de interna, nota-se o esforço de resgate de títulos no exterior – com o acúmulo recente de reservas internacionais, a dívida externa ficou negativa.
60. Chama atenção o desempenho da dívida interna, em parte resultado da internalização da dívida externa em período recente. Chama atenção também o fato de que o aumento da dívida interna seria mais expressivo ainda, não fosse a economia crescente das empresas estatais federais.
61. Em 2003, quando a dívida líquida do setor público atingiu seu máximo, houve queda substancial da dívida externa – baixo crescimento e juros reais elevados respondem em parte pelo crescimento em relação a 2002. Em 2004, a queda recorde da relação dívida/PIB deveu-se em grande parte a nova diminuição da dívida externa, refletindo principalmente a valorização do câmbio e vencimentos de bônus soberanos. A dívida interna também foi beneficiada pela valorização do real. Colaborou ainda o crescimento expressivo do PIB. Em 2005, mais uma vez diminuiu a dívida externa, mais que compensando o aumento da interna.
62. Nos 7 primeiros meses de 2006, a dívida interna cresceu mais de 2 pontos de percentagem do PIB, compensada pela queda do endividamento externo.

V – RECEITAS PRIMÁRIAS NOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE

63. Na LDO de 2007, o total das receitas primárias em relação ao PIB é de 25,2% do PIB em cada exercício no triênio até 2009. Essa previsão está sendo superada em 2007. Na proposta, as receitas foram reestimadas em 26,2% do PIB – mais um ponto de percentagem do PIB –, como mostra a Tabela da próxima página.
64. Trata-se de uma previsão alentada. Em valores nominais, a proposta prevê o ingresso de pouco mais de R\$ 600 bilhões, e de R\$ 500 bilhões, descontadas as transferências da União para as demais esferas de governo.
65. As receitas federais são elásticas em relação ao PIB. Tomando como referência 2003²¹, as receitas brutas sobem todo exercício, e em 2007 serão maiores no equivalente a 3,2 pontos de percentagem do PIB. Grosso modo 55% do crescimento se deve ao

²¹ Prevalece o entendimento de que 2002 beneficiou-se de receitas extraordinárias volumosas, tanto administradas pela SRF, quanto as demais, e deva ser excluído das comparações.

aumento da arrecadação da SRF (descontados incentivos fiscais), ¼, de outras receitas não administradas, e 20%, do INSS.

RECEITAS DOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL, 2002-2007

Discriminação	Realizado em % PIB				2006 em R\$ Milhões			2007		2007 - 2003 % PIB
	2002	2003	2004	2005	Lei	3ª Avaliação Bimestral	R\$ Milhões	% PIB		
TOTAL DAS RECEITAS PRIMÁRIAS	23,91	23,01	23,81	25,33	25,87	549.400,5	26,14	603.410,6	26,24	3,23
Receita Administrada pela SRF	16,34	15,61	16,23	17,19	17,27	362.317,5	17,24	400.313,7	17,41	1,80
Arrecadação Líquida do INSS	5,28	5,19	5,31	5,60	5,86	123.322,6	5,87	134.922,0	5,87	0,68
Receitas Não Administradas	2,33	2,23	2,26	2,54	2,75	63.979,3	3,04	69.046,7	3,00	0,77
Incentivos Fiscais	-0,04	-0,01	0,00	0,00	-0,01	-218,8	-0,01	-871,8	-0,04	-0,03
TRANSFERÊNCIAS EST E MUN (-) ⁽¹⁾	3,88	3,66	3,62	4,15	4,27	90.895,17	4,33	101.835,1	4,43	0,77
RECEITA LÍQUIDA	20,02	19,36	20,18	21,18	21,60	458.505,4	21,82	501.575,5	21,81	2,46

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal, Ministério do Planejamento.

⁽¹⁾ Inclui subsídios aos fundos regionais constitucionais.

66. Em 2006, a receita primária prevista na lei orçamentária é equivalente a 25,9% do PIB, superior ao que veio na proposta do Executivo (24,6% do PIB).
67. Tomando 2006 como referência, dos grandes grupos só as receitas administradas crescem, indicando aumento da carga tributária federal. A arrecadação previdenciária se mantém constante em proporção do PIB, e caem as receitas não administradas. Devido à específica combinação de tributos e de receitas patrimoniais, que oscilam de um ano para outro, há um aumento importante das transferências a estados e municípios, e a receita líquida da União cai ligeiramente.

V.1 – RECEITAS ADMINISTRADAS PELA SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL

68. Historicamente, as estimativas de receita constantes do projeto e da lei orçamentária têm sido muito inferiores à efetivamente arrecadada, e as previsões do Congresso constantes das leis revelaram-se conservadoras para exercícios mais recentes, como mostram as Tabelas da página seguinte.
69. Em 2004, por exemplo, o excesso de arrecadação da SRF em relação ao PL foi de R\$ 18,5 bilhões, e em relação à Lei, de R\$ 6,9 bilhões. 2004 foi o ano em que, em especial, a cobrança da Cofins passou a ser não cumulativa e a incidir na importação.
70. Em 2005, o excesso foi de R\$ 30,7 bilhões e R\$ 9,8 bilhões, respectivamente. Apesar do acerto, em termos globais, das estimativas da lei, desvios específicos chamaram a atenção das equipes do Congresso para a importância de haver melhor critério na distribuição das receitas extraordinárias entre os diversos tributos.

RECEITA ADMINISTRADA NOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL, 2004 E 2005

Discriminação	2004						2005					
	PL		Lei		Realizado		PL		Lei		Realizado	
	R\$ Milhões	% PIB	R$ Milhões	% PIB	R$ Milhões	% PIB	R$ Milhões	% PIB	R$ Milhões	% PIB	R$ Milhões	% PIB
TOTAL DAS RECEITAS DA SRF	268.337,4	15,50	279.918,1	16,39	286.807,7	16,23	302.332,6	16,34	323.162,1	16,74	333.007,0	17,19
Imposto de Importação	10.003,2	0,58	9.083,6	0,53	9.195,2	0,52	9.998,6	0,54	10.799,8	0,56	9.019,9	0,47
IPI	21.289,3	1,23	21.542,7	1,26	21.294,3	1,21	23.312,0	1,26	30.570,3	1,58	24.451,6	1,26
Imposto de Renda	83.503,5	4,82	88.860,6	5,20	92.112,7	5,21	94.241,4	5,09	100.683,9	5,22	115.285,6	5,95
IOF	5.045,7	0,29	4.959,9	0,29	5.252,0	0,30	5.431,3	0,29	5.599,1	0,29	6.097,8	0,31
COFINS	72.212,6	4,17	75.901,9	4,44	78.789,0	4,46	83.702,6	4,53	85.851,9	4,45	86.581,3	4,47
PIS/PASEP	18.321,4	1,06	18.982,8	1,11	19.768,1	1,12	21.279,8	1,15	22.526,2	1,17	21.585,4	1,11
CSLL	16.633,3	0,96	17.864,9	1,05	19.895,6	1,13	20.743,4	1,12	23.133,0	1,20	25.843,1	1,33
CPMF	26.263,3	1,52	26.304,7	1,54	26.432,6	1,50	28.210,5	1,53	29.044,5	1,50	29.007,0	1,50
CIDE-combustíveis	8.302,0	0,48	9.335,4	0,55	7.668,6	0,43	8.317,9	0,45	8.329,6	0,43	7.679,7	0,40
Outras Administradas pela SRF	2.862,8	0,17	3.234,0	0,19	3.654,4	0,21	3.673,1	0,20	3.841,3	0,20	4.382,8	0,23
PAES ⁽¹⁾	3.900,4	0,23	3.847,6	0,23	2.745,1	0,16	3.421,9	0,18	2.782,5	0,14	3.072,9	0,16
Incentivos Fiscais	-273,4	-0,02	-318,3	-0,02	0,0	0,00	-273,4	-0,01	-273,4	-0,01	-7,0	0,00

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal, Ministério do Planejamento. Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ A distribuição entre os diversos tributos só está disponível da lei de 2006 em diante.

RECEITA ADMINISTRADA NOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL, 2006 E 2007

Discriminação	2006						Proposta 2007	
	Proposta		Lei		Reprogramado			
	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB
TOTAL DAS RECEITAS DA SRF	350.275,2	16,38	364.461,2	17,27	362.317,5	17,24	400.313,7	17,41
Imposto de Importação	11.739,8	0,55	10.208,6	0,48	9.865,5	0,47	11.662,8	0,51
IPI	28.154,5	1,32	28.452,0	1,35	27.419,3	1,30	30.780,0	1,34
Imposto de Renda	117.959,9	5,52	126.766,2	6,01	129.280,7	6,15	142.076,4	6,18
IOF	6.286,4	0,29	6.788,1	0,32	6.829,2	0,32	7.383,3	0,32
COFINS	92.648,9	4,33	95.153,9	4,51	91.425,5	4,35	102.567,6	4,46
PIS/PASEP	23.336,0	1,09	24.338,7	1,15	24.082,6	1,15	26.640,3	1,16
CSLL	25.871,5	1,21	28.095,6	1,33	28.424,9	1,35	30.641,2	1,33
CPMF	32.090,5	1,50	32.155,0	1,52	32.409,5	1,54	35.512,6	1,54
CIDE-combustíveis	7.858,6	0,37	7.729,3	0,37	8.045,4	0,38	8.205,0	0,36
Outras Administradas pela SRF	4.329,2	0,20	4.773,9	0,23	4.534,9	0,22	4.844,5	0,21
Incentivos Fiscais	-218,8	-0,01	-218,8	-0,01	-218,8	-0,01	-871,8	-0,04

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal, Ministério do Planejamento. Elaboração dos autores.

71. A última reestimativa mostra que, no total, a arrecadação da SRF em 2006 superará a proposta em R\$ 12 bilhões, mas poderá ficar ligeiramente abaixo do previsto na Lei. A principal frustração de receita provém da arrecadação da Cofins, tributo que reflete proximamente o desempenho da economia. Informações sobre sonegação desse tributo identificada recentemente e a volta esperada em 2007 aos patamares de 2004 e 2005 (em proporção do PIB) são sinais de que a arrecadação poderia ter sido mais elevada este ano.

72. A PIB e preços da proposta para 2007, computando a arrecadação da SRF até junho e as projeções oficiais para o resto do ano, as receitas administradas foram reestimadas em 17,23% do PIB em 2006. Os dados da reprogramação para 2006, que são base para projeção de 2007, devem ser examinados com alguma cautela porque: (a) a

economia parece não estar crescendo no ritmo previsto; (b) as receitas não estão se realizando de acordo com as projeções e já se frustraram nos meses de julho e agosto; e (c) mudaram os critérios de atualização das receitas pela SRF, incluindo a previsão de receitas extraordinárias, que antes só eram consideradas depois de arrecadadas: otimismo crescente se percebe comparando-se, na Tabela abaixo, a primeira avaliação bimestral deste exercício com a última.

RECEITA ADMINISTRADA NOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL, 2002-2007

Discriminação	Realizado em % PIB				2006				Proposta 2007			
	2002	2003	2004	2005	1ª Avaliação		3ª Avaliação					
					R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB				
TOTAL DAS RECEITAS DA SRF	16,34	15,61	16,23	17,19	353.252,2	16,78	362.317,5	17,24	400.313,7	17,41		
Imposto de Importação	0,59	0,52	0,52	0,47	10.325,1	0,49	9.865,5	0,47	11.662,8	0,51		
IPI	1,39	1,16	1,21	1,26	27.275,7	1,30	27.419,3	1,30	30.780,0	1,34		
Imposto de Renda	5,88	5,39	5,21	5,95	122.620,9	5,83	129.280,7	6,15	142.076,4	6,18		
IOF	0,30	0,29	0,30	0,31	6.563,2	0,31	6.829,2	0,32	7.383,3	0,32		
COFINS	3,92	3,87	4,46	4,47	91.023,0	4,32	91.425,5	4,35	102.567,6	4,46		
PIS/PASEP	0,97	1,12	1,12	1,11	23.533,6	1,12	24.082,6	1,15	26.640,3	1,16		
CSLL	0,99	1,04	1,13	1,33	27.528,2	1,31	28.424,9	1,35	30.641,2	1,33		
CPMF	1,51	1,48	1,50	1,50	31.802,5	1,51	32.409,5	1,54	35.512,6	1,54		
CIDE-combustíveis	0,54	0,48	0,43	0,40	8.027,8	0,38	8.045,4	0,38	8.205,0	0,36		
Outras Administradas pela SRF	0,24	0,20	0,21	0,23	4.552,4	0,22	4.534,9	0,22	4.844,5	0,21		
PAES ^{(1) (2)}	0,00	0,05	0,16	0,16	0,0	0,00	0,0	0,0	0,0	0,0		
Incentivos Fiscais	-0,04	-0,01	0,00	0,00	-218,8	-0,01	-218,8	-0,01	-871,8	-0,04		

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal, Ministério do Planejamento. Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ A distribuição entre os diversos tributos só está disponível de 2006 em diante.

⁽²⁾ Na primeira avaliação de 2006, o PAES foi redistribuído entre os diversos tributos segundo proporção apresentada na proposta orçamentária.

73. Entre as duas avaliações, há um salto, no conjunto dos tributos administrados, de mais de R\$ 9 bilhões de reais. A informação oficial é de que se somaram à arrecadação R\$ 7,1 bilhões de receitas extraordinárias em 2006, dos quais R\$ 2 bilhões por aumento do esforço de cobrança. Sobrariam R\$ 4,1 bilhões dessas receitas por arrecadar no segundo semestre de 2006. O Congresso, quando reestimou as receitas do orçamento de 2006, incluiu R\$ 4,2 bilhões de receitas extraordinárias e promoveu ajuste metodológico que resultou em ganho adicional de R\$ 9,7 bilhões, mas considerou à época parâmetros de crescimento econômico e preços superiores ao que estão sendo observados.²²

74. Ao menos dois fatores de crescimento da arrecadação de receitas administradas pela SRF em 2007 ficaram evidentes do exame dos parâmetros: o PIB cresce rapidamente dois anos consecutivos e a inflação está levemente superestimada. Para que se alcance crescimento de 4,5% em 2006, foi necessário supor expansão da atividade econômica muito elevada no 2º semestre deste ano e compatibilizar outros indicadores, que dificilmente se concretizará, inflando a base das projeções, como sugere a Tabela seguinte.

²² Ver, a propósito, o Segundo Relatório do Comitê de Avaliação da Receita Orçamentária do PLN 40/05.

**ESTIMATIVA DAS RECEITAS ADMINISTRADAS PELA SRF NO ORÇAMENTO
 PARÂMETROS SELECIONADOS DE QUANTIDADE, 2006-07**
 (Em % de variação em relação ao ano anterior)

	2006				2007
	Proposta	Lei	2 ^a Aval ⁽¹⁾	3 ^a Aval ⁽²⁾	Proposta
PIB/Cofins ⁽³⁾	4,50	4,50	5,12	5,28	4,90
Rendimento do Trabalho ⁽⁴⁾	12,36	12,26	8,12	9,14	17,22
Importações em US\$	15,07	17,42	19,63	25,71	12,92
Venda de Cigarros	1,69	1,48	1,72	13,41	4,01
Produção de Bebidas	3,49	4,50	7,78	10,02	4,89
Venda de Automóveis	13,97	13,89	8,46	9,44	8,69
Produção da Indústria	6,28	6,28	6,50	8,07	6,33
Rendimentos do Capital	18,82	20,00	20,47	19,64	17,99
Vendas de Diesel e Gasolina	0,54	0,65	4,27	5,00	2,41

Fonte: Proposta orçamentária de 2006; relatórios bimestrais de avaliação de receitas e despesas; proposta orçamentária de 2007. Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ No período maio-dezembro.

⁽²⁾ No período julho-dezembro.

⁽³⁾ Em avaliações 2 e 3, crescimento no período sobre mesmo período do ano anterior, na estimativa da Cofins.

⁽⁴⁾ Combina efeitos quantidade e preço.

75. Vê-se que as projeções de volumes produzidos e vendidos aumentam no segundo semestre deste ano, recuperando terreno perdido e compensando quedas de preços (inclusive câmbio). Chama atenção a variação do PIB. Outros exemplos: em trajetória crescente desde a proposta estão as importações, a produção industrial, a produção de bebidas e as vendas de diesel e gasolina. A variação informada para a venda de cigarros é surpreendente. Melhoraram da 2^a para a 3^a avaliação as previsões de variação dos rendimentos do trabalho e das vendas de automóveis.

76. Um terceiro elemento que contribui para receitas tão elevadas na proposta é a incorporação de receitas extraordinárias às estimativas de arrecadação, no total de R\$ 10,2 bilhões. Desse montante, R\$ 4,8 bilhões correspondem a ingressos de Cofins/PIS, e R\$ 2,8 bilhões, do imposto de renda.²³

77. Não se pode descuidar das receitas extraordinárias, nem incorrer em procedimentos que tragam riscos para as finanças públicas. Questão-chave para a implementação de boas regras fiscais é a precisão das estimativas do orçamento, em particular, das receitas. Por vezes foi dito que o Congresso elaborou previsões irrealistas de receitas, para evitar decisões difíceis de cortes de dotações, mas a arrecadação sempre se aproximou mais da lei que da proposta. Esse pretenso viés não deveria se trasladar para o Executivo. Quando na LDO de 2006 determinou-se que a estimativa das receitas administradas, contados os acréscimos legais e a arrecadação da dívida ativa,

²³ Ver https://www.portalsof.planejamento.gov.br/sof/2007/info_compl/VOL_II.pdf.

não deveria exceder o equivalente a 16% do PIB, decidiu-se também que as receitas ditas atípicas, que o Executivo não incluía nas projeções, ficariam fora desse teto, pois não havia a garantia que se repetissem, e por isso não se podiam comprometer com despesas recorrentes.²⁴

78. A não inclusão de receitas extraordinárias cumpria também o papel de compensar riscos. Há perdas de receita que a proposta não considerou. As primeiras são relativas ao Simples Nacional. Tendo sido aprovado na Câmara em 5/9, e sendo aprovado rapidamente no Senado, haverá tempo para que o governo federal, estados e municípios se adaptem às condições da lei geral das micro e pequenas empresas e que a Lei entre em vigor em 2007, como tem sido a intenção do governo. Avaliações preliminares da SRF constataram que a renúncia fiscal poderia chegar a R\$ 5,3 bilhões. Há também o risco que a arrecadação da Cofins corre, que não constou do anexo correspondente da LDO.²⁵

V.2 – RECEITAS DO INSS

79. A estimativa da arrecadação líquida do INSS para 2006 e 2007 merece alguma atenção, e reflete hipóteses otimistas de crescimento da massa salarial. Em média de 2002 a 2004, essas receitas ficaram em torno de 5,3% do PIB. Em 2005, subiram para o equivalente a 5,6% do PIB. A reprogramação de 2006 é de 5,9% do PIB, incluindo o efeito da mudança na repartição da arrecadação do Simples a favor do INSS. Segundo a proposta, as receitas se manterão neste patamar em 2007. Atualmente, SOF e Ministério da Previdência e Assistência Social trabalham com uma só previsão de receitas.

V.3 – RECEITAS NÃO ADMINISTRADAS

80. As receitas não administradas se mantiveram relativamente estáveis em torno de média de 2,3% do PIB no triênio 2002-04; crescem daí em diante e estabilizam-se em redor de 3% do PIB em 2006-2007, como indica a Tabela.

²⁴ A menção dessa categoria de receita administrada supunha que o conceito correspondente seria gradualmente mais bem elaborado no exercício e nos seguintes, se o teto e a exclusão permanecerem no texto da LDO.

²⁵ O Supremo Tribunal Federal está dando prosseguimento ao julgamento do Recurso Extraordinário nº. 240.785, em que se analisa a constitucionalidade da inclusão do ICMS na base de cálculo da Cofins e do PIS. Até 4 de setembro, seis ministros (em 11) haviam votado favoravelmente aos contribuintes, por julgar que o ICMS pago pelas empresas não integra o preço das mercadorias ou dos serviços, nem, por conseguinte, o faturamento das pessoas jurídicas. O julgamento está interrompido por pedido de vistas. O resultado somente se reverteria se um dos Ministros que já votou alterar seu voto e todos os que restam por votar o fizerem a favor do Fisco. O STF está proferindo julgamento no âmbito do controle difuso de constitucionalidade, e a decisão que decorrer do Recurso não emanará efeitos para quaisquer outros contribuintes, que não os interessados no processo. Para se garantir o direito de excluir o ICMS da base de cálculo da Cofins, cada contribuinte deve promover sua própria ação judicial. O Ministério da Fazenda estima o tamanho do esqueleto em R\$ 12 bilhões anuais, além do impacto nas receitas estaduais, e alega que essa matéria já era pacífica no STF. Em 1993, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) editou súmula permitindo a cobrança. Um ano depois, o STJ baixou outra súmula, autorizando a inclusão do ICMS na base de cálculo do Finsocial, antecessor da Cofins. A Procuradoria Geral da Fazenda Nacional também argumenta que o próprio STF decidiu, em casos anteriores, que o tema não era constitucional. Portanto, não poderia ser julgado pelos ministros, prevalecendo o entendimento do STJ favorável ao Fisco.

RECEITAS NÃO ADMINISTRADAS NOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL, 2002-2007

Discriminação	Realizado em % PIB				2006 - 3ª Aval		Proposta 2007		2007
	2002	2003	2004	2005	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	- 2006 % PIB
TOTAL DAS NÃO ADMINISTRADAS	2,33	2,23	2,26	2,54	63.979,3	3,04	69.046,7	3,00	-0,04
Concessões	0,14	0,03	0,07	0,04	2.400,8	0,11	2.064,0	0,09	-0,02
Dividendos	0,24	0,25	0,24	0,25	10.771,4	0,51	8.059,4	0,35	-0,16
Contribuição dos Servidores ao PSSS	0,16	0,13	0,16	0,22	4.820,2	0,23	6.725,2	0,29	0,06
Salário-Educação	0,27	0,26	0,27	0,30	6.689,9	0,32	7.356,1	0,32	0,00
<i>União</i>	<i>0,09</i>	<i>0,09</i>	<i>0,11</i>	<i>0,12</i>	<i>2.676,0</i>	<i>0,13</i>	<i>2.942,4</i>	<i>0,13</i>	<i>0,00</i>
<i>Estados e Municípios</i>	<i>0,18</i>	<i>0,17</i>	<i>0,16</i>	<i>0,19</i>	<i>4.013,9</i>	<i>0,19</i>	<i>4.413,6</i>	<i>0,19</i>	<i>0,00</i>
Royalts/Compensações Financeiras	0,54	0,70	0,69	0,78	18.733,1	0,89	23.940,5	1,04	0,15
<i>União</i>	<i>0,18</i>	<i>0,21</i>	<i>0,25</i>	<i>0,16</i>	<i>6.835,9</i>	<i>0,33</i>	<i>8.919,6</i>	<i>0,39</i>	<i>0,06</i>
<i>Estados e Municípios</i>	<i>0,35</i>	<i>0,49</i>	<i>0,44</i>	<i>0,62</i>	<i>11.897,2</i>	<i>0,57</i>	<i>15.020,9</i>	<i>0,65</i>	<i>0,09</i>
Demais Receitas	0,27	0,39	0,43	0,48	10.591,8	0,50	11.596,0	0,50	0,00
Receita Própria (fts 50 & 81)	0,58	0,35	0,31	0,33	7.129,2	0,34	7.632,1	0,33	-0,01
FGTS	0,14	0,13	0,09	0,15	2.842,9	0,14	1.673,5	0,07	-0,06

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal, Ministério do Planejamento. Elaboração dos autores.

81. Dentro do grupo, temos receitas de concessões, cuja importância foi muito pequena em 2003-2005, e se recuperam em 2006 e 2007, em grande parte com a arrecadação de bônus de assinatura de contratos (R\$ 1 bilhão previsto para 2007).
82. A questão de receitas extraordinárias e da sustentabilidade da formação de superávit primário ressurge no contexto de receitas não administradas, em relação a dividendos e juros sobre capital próprio pagos por empresas públicas e de economia mista financeiras e não financeiras. Essa fonte de receitas da União representou, em média, de 2002 a 2005, 0,25% do PIB, e duplicará em 2006. A previsão é de R\$ 10,8 bilhões, mas poderá ser mais, pois até agosto já haviam sido pagos ao caixa da União, a título de dividendos, R\$ 8,2 bilhões.
83. Em 2007, embora em queda, a receita de dividendos deverá continuar alta, equivalendo a 0,35% do PIB. De um lado, é sabido que a lucratividade de estatais tem sido elevada como um todo, graças aos bancos federais (Banco do Brasil, em especial, e ainda BNDES, Caixa Econômica Federal, BNB e Basa), e juros elevados, e aos preços do petróleo, em benefício da Petrobras. No entanto, outros artifícios vêm sendo usados para alavancar a contribuição das estatais, como a antecipação de pagamentos (além dos aportes, em regra, duas vezes por ano, com base no lucro semestral) e o aumento gradual da percentagem distribuída dos lucros. A mensagem refere-se a novas antecipações programadas para 2007, no valor de R\$ 1,2 bilhão, pelo Banco do Brasil e Caixa.
84. A receita de compensações financeiras cresce desde 2002 com as cotações internacionais do barril de petróleo e do gás natural, apesar das oscilações do câmbio. Praticamente dobra, atingindo mais de 1% do PIB em 2007. A proposta estima a receita de compensações financeiras em R\$ 23,9 bilhões, superior em R\$ 5,2 bilhões ao reprogramado para 2006. Desses R\$ 23,9 bilhões da proposta, R\$ 11,4 bilhões virão da Participação Especial pela produção de petróleo e gás natural. Esta rubrica respondeu até julho pela arrecadação de R\$ 6,1 bilhões, e dado o aumento recente do

preço do barril de petróleo, pode-se estimar grosseiramente a receita em R\$ 8,3 bilhões em 2006.

85. A proposta implica aumento em 2007 de R\$ 3,1 bilhões, mais de 35%. Esse aumento parece exagerado. A produção média diária brasileira cresce 6% ao ano. A taxa média de câmbio, 4,5%. Ocorre que proposta orçamentária para 2007 estima o preço do barril de petróleo em US\$ 75,34, um aumento de 19% sobre o preço médio praticado em 2006 até agosto. Os mercados futuros apontam para US\$ 65/bl na média em 2007 (US\$ 66,2/bl em dezembro).
86. A arrecadação da contribuição dos servidores para o plano próprio de seguridade social (CPSS) sobe desproporcionalmente (quase 40%), enquanto despesas de pessoal, pouco mais de 10%, de 2006 para 2007. A explicação da mensagem, de que no valor da CPSS em 2007 estariam contribuições de militares distorce a análise e não corresponde à realidade, pois a soma dos itens “contribuição para o custeio de pensões militares” e da CPSS alcançaria R\$ 8,2 bilhões.
87. As demais receitas, que não as receitas próprias, ficam estáveis em percentual do PIB. Correspondem a uma variedade de itens.
88. A queda a pouco mais da metade da arrecadação da contribuição para o complemento da atualização monetária previsto na LC 110, de 29/6/2001 (FGTS) coincide com o fim da vigência do tributo instituído pelo art. 2º, embora essa queda devesse ser menos acentuada, pois só não será cobrado nos dois últimos meses do ano.

VI – DESPESAS PRIMÁRIAS

89. As despesas primárias dos orçamentos fiscal e da seguridade social aumentarão de 2006 para 2007 em R\$ 39,8 bilhões, incluindo créditos extraordinários nas despesas do presente exercício, como mostra a Tabela da página seguinte.
90. Desses, R\$ 31,1 bilhões (quase 80%) refletem o aumento das despesas obrigatórias, novamente incluídos os créditos extraordinários no exercício anterior. As principais despesas (pessoal, benefícios previdenciários e LOAS) crescem o equivalente a 0,16% do PIB na proposta, em relação ao reprogramado de 2006, o que é praticamente compensado pela queda das demais despesas obrigatórias.
91. É interessante notar como evoluem as principais despesas no período 2002 a 2007. Despesas com pessoal e encargos caem significativamente (cerca de 0,55% do PIB) de 2002 até 2004-2005, e se recuperam em parte em 2006 e 2007. Em 2007 a proposta estima sua participação no PIB em pouco mais de 5,1% do PIB. O caso das despesas vinculadas ao salário mínimo é diverso. Benefícios previdenciários, LOAS, salário desemprego e renda mensal vitalícia, somadas, saem de 7,3% do PIB em 2002, para quase 9,2% do PIB em 2007. Apenas benefícios previdenciários aumentam continuamente de 6,4% do PIB, em 2002, para 7,9% do PIB, em 2007.

DESPESAS PRIMÁRIAS E RESULTADO DA UNIÃO, 2002-2007⁽¹⁾

Discriminação	Realizado em % PIB				2006 Reprogram		Proposta 2007		Variação 2007-2006		
	2002	2003	2004	2005	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	
DESPESAS TOTAIS (I)	17,67	16,83	17,38	18,47	410.124,3	19,52	449.925,6	19,57	39.801,3	0,05	
Pessoal e Encargos Sociais	5,34	4,92	4,79	4,81	106.651,8	5,08	117.866,5	5,13	11.214,7	0,05	
Benefícios da Previdência	6,41	6,77	7,12	7,54	164.364,6	7,82	181.350,6	7,89	16.986,0	0,07	
Outras Despesas Obrigatorias	1,94	1,98	1,88	2,27	56.312,3	2,68	59.325,5	2,58	3.013,3	(0,10)	
Subsídios e Subvenções	0,28	0,34	0,28	0,48	10.284,5	0,49	10.644,9	0,46	360,4	(0,03)	
Abono e Seguro Desemprego	0,53	0,54	0,54	0,59	14.554,5	0,69	15.601,3	0,68	1.046,8	(0,01)	
Sentenças Judiciais - demais	0,06	0,06	0,05	0,04	1.186,3	0,06	1.599,4	0,07	413,1	0,01	
Lei Kandir/Compensação Estados Exportadores	0,30	0,25	0,24	0,27	3.900,0	0,19	3.900,0	0,17	0,0	(0,02)	
Fundef/Fundeb - Complementação	0,03	0,04	0,03	0,04	450,0	0,02	2.000,0	0,09	1.550,0	0,07	
LOAS	0,26	0,29	0,32	0,39	9.731,0	0,46	11.644,3	0,51	1.913,3	0,04	
Renda Mensal Vitalícia - RMV	0,13	0,12	0,10	0,09	1.913,4	0,09	1.888,4	0,08	(25,0)	(0,01)	
Doações	0,00	0,00	0,00	0,00	253,3	0,01	179,3	0,01	(74,0)	(0,00)	
FDA / FDNE	0,00	0,00	0,00	0,01	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	
Indenizações - Proagro	0,01	0,00	0,00	0,05	687,0	0,03	486,4	0,02	(200,6)	(0,01)	
Fundo Constitucional do DF	0,01	0,01	0,02	0,02	578,2	0,03	466,1	0,02	(112,1)	(0,01)	
Créditos Extraordinários	0,00	0,00	0,00	0,00	4.504,6	0,21	0,0	0,00	(4.504,6)	(0,21)	
Legislativo/Judiciário/MPU	0,19	0,17	0,21	0,21	5.142,5	0,24	5.594,8	0,24	452,3	(0,00)	
Reserva de Contingência							3.547,9	0,15	3.547,9	0,15	
Fabricação de Cédulas e Moedas	0,00	0,02	0,02	0,02	317,6	0,02	0,0	0,00	(317,6)	(0,02)	
FGTS	0,14	0,13	0,10	0,16	2.842,9	0,14	1.673,5	0,07	(1.169,5)	(0,06)	
Transferência Agência Nacional de Águas					29,5	0,00	27,3	0,00	(2,2)	(0,00)	
Anistiados							72,0	0,00	72,0	0,00	
Ajuste Caixa/Competência					(62,9)	(0,00)			62,9	0,00	
Despesas Discricionárias do Executivo	3,98	3,17	3,60	3,86	82.795,6	3,94	91.382,9	3,97	8.587,3	0,03	
Discricionárias	4,08	3,30	3,74	4,19	79.795,6	3,80	86.792,9	3,77	6.997,3	(0,02)	
Ajuste Caixa/Competência	(0,10)	(0,13)	(0,14)	(0,38)							
Projeto Piloto de Investimentos (PPI)					0,05	3.000,0	0,14	4.590,0	0,20	1.590,0	0,06
DISCREPÂNCIA ESTATÍSTICA (II)	0,02	(0,04)	0,02	0,04							
RESULTADO PRIMÁRIO FISCAL E SEGURIDADE (Receitas - I + II)	2,37	2,49	2,82	2,75	48.381,1	2,30	51.650,0	2,25	3.268,9	(0,06)	
RESULTADO PRIMÁRIO FISCAL E SEGURIDADE (Receitas - I + II + PPI)					2,80	51.381,1	2,44	56.240,0	2,45	4.858,9	0,00
RESULTADO PRIMÁRIO DAS ESTATAIS FEDERAIS	0,47	0,62	0,66	0,80	17.863,0	0,85	16.096,0	0,70	(1.767,0)	(0,15)	
<u>Memória</u>											
AJUSTE METODOLÓGICO (Itaipu Binacional)					0,15	0,12					
PRIMÁRIO FISCAL E SEGURIDADE SEGUNDO BACEN					2,97	2,88					
PRIMÁRIO ESTATAIS FEDERAIS SEGUNDO BACEN					0,51	0,68					

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria do Tesouro Nacional; e Banco Central do Brasil. Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Despesas de pessoal e benefícios previdenciários em regime de caixa.

92. De 2006 para 2007, os aumentos, tanto em pessoal quanto em benefícios previdenciários e outras despesas vinculadas ao mínimo, são menores que de 2005 para 2006. Em relação ao PIB, o crescimento das despesas com benefícios destoa da trajetória desde 2002, sugerindo subestimativa na proposta.

VII – DESPESAS CORRENTES PRIMÁRIAS E LIMITES NA LDO

93. O governo comprometeu-se na LDO de 2006 com um limite para as despesas correntes primárias de 17% do PIB.²⁶ Esse teto deveria poder ser cumprido

²⁶ O limite de despesas primárias correntes em relação ao PIB, embora padeça do mesmo problema que despesas com saúde e reajuste do salário mínimo, estabelecidas ainda com base em uma estimativa, teria sido um marco no processo de ajuste das contas públicas, não tivesse sido contornado por iniciativas do Congresso e do próprio Executivo.

folgadamente: as despesas correntes vinham em alta, mas até 2004 estavam abaixo desse patamar, como mostra a Tabela.

DESPESAS CORRENTES NOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE, 2003-2007 ⁽¹⁾

(Em % do PIB)

Itens	2003	2004	2005	2006				2007			
	Liquidado + RP Não Processados			LDO 2007 (% PIB)	Lei		Decreto 5.861 ⁽²⁾		LDO 2007 (% PIB)	PLO ⁽³⁾	
	% PIB	(% PIB)	% PIB		% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões		% PIB	R\$ Bilhões
Pessoal	4,93	4,83	4,85	4,92	4,99	105.212	5,12	107.602	4,88	5,19	119.287
Benefícios Previdenciários	6,93	7,13	7,58	7,93	7,76	163.651	7,82	164.365	8,06	7,89	181.351
Outras Vinculadas ao SM	0,96	0,97	1,07	2,04	1,17	24.613	1,25	26.199	1,95	1,27	29.134
Outras Obrigatorias	0,73	0,66	0,76		0,75	15.809	0,82	17.269		0,86	19.865
Despesas Discricionárias	2,88	3,11	3,32	2,82	3,32	70.123	3,32	69.865	2,71	3,26	74.894
Despesas Correntes Primárias ⁽⁴⁾	16,43	16,70	17,58	17,71	17,98	379.408	18,33	385.300	17,61	18,46	424.530
Compensação a Estados Isenção ICMS ⁽⁵⁾	0,25	0,24	0,27	...	0,18	3.900	0,25	5.200	...	0,17	3.900
Fundo Constitucional do DF	0,21	0,22	0,23	...	0,24	5.132	0,24	5.132	...	0,26	5.975
Subsídios e Subvenções Agrícolas	0,08	0,08	0,12	...	0,15	3.244	0,15	3.244	...	0,22	5.091
Total das Exclusões	0,55	0,55	0,61	...	0,58	12.275	0,65	13.575	...	0,65	14.966
Correntes Primárias Sujeitas ao Limite	15,88	16,15	16,97	...	17,40	367.133	17,69	371.724	...	17,81	409.564
<u>Memória:</u>											
Transferências de Renda	0,21	0,30	0,33		0,39	8.325	0,40	8.325		0,37	8.605
Correntes Típicas da Saúde	1,47	1,55	1,50		1,26	26.560	1,26	26.560		1,22	28.040
Correntes Típicas da Educação	0,09	0,11	0,11		0,11	2.301	0,11	2.301		0,10	2.266
Demais Despesas Discricionárias	1,11	1,15	1,38		1,56	32.937	1,56	32.679		1,56	35.982
PIB (R\$ Bilhões)	1.556	1.767	1.938	2.357	...	2.110	...	2.101	2.295	...	2.299

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/sof/orcamento_2007/principais_quadros_PLDO_2007_SOF_SPE.pdf, acesso em 31/8/06); Secretaria do Tesouro Nacional; lei e decreto citados; e proposta orçamentária de 2007.

⁽¹⁾ Em regime de competência. Dados preliminares. Pequenas diferenças podem decorrer de arredondamento.

⁽²⁾ Estimado pelos autores.

⁽³⁾ Estimado pelos autores. Não considera reserva de R\$ 3,5 bilhões dos parlamentares.

⁽⁴⁾ Não inclui transferências a estados e municípios, nem subsídio ao FGTS.

⁽⁵⁾ No Decreto 5.861, de 2006, supõe-se, para efeito de exclusão do limite, que a dotação será integralmente repassada aos estados e municípios.

94. A LDO de 2007 estimou que as despesas correntes primárias alcançariam 17,7% do PIB no exercício de 2006 e cairiam daí em diante. O quadro que temos agora é bem mais grave. No projeto de lei orçamentária de 2006, apesar de não ter sido prevista dotação para a compensação de estados pela isenção do ICMS, de as despesas com pessoal estarem subestimadas, de não terem sido contempladas na proposta despesas mínimas com o Fundeb em seu primeiro ano, e de não se ter cogitado aumento real do salário mínimo de 13%, como aconteceu, ainda assim as despesas correntes primárias já representavam 17,1% do PIB. Na lei orçamentária, pularam para 18%.

95. A LDO de 2007, se aprovada nos termos do substitutivo²⁷ da Comissão de Orçamento, implicará a redução pelo Congresso de ao menos R\$ 5,2 bilhões em despesas correntes.²⁸ Excluindo as despesas não sujeitas ao teto, a proposta prevê R\$ 409,6

²⁷ Ver em http://www.camara.gov.br/internet/comissao/com_dstaq_1.asp?id=5967&link=index/mista/orca/c_orca.asp.

²⁸ Alternativamente, poderiam ser comparadas dotações para despesas correntes primárias no orçamento de 2006 (lei + créditos até agora) e na proposta de 2007; neste caso, atender a LDO poderia custar até R\$ 11,7 bilhões.

bilhões de despesas correntes, o equivalente a 17,81% do PIB projetado para o próximo ano. Segundo os cálculos, se o Executivo pretendesse dar seguimento à diretriz de redução gradual de despesas correntes primárias no modesto ritmo de 0,1% do PIB/ano, deveria ter previsto, no máximo, despesas dessa natureza de 17,59% do PIB (redução de 0,22 ponto percentual do PIB).

96. A estimativa do montante autorizado em 2006 é compatível com a reprogramação do orçamento que consta da proposta, supondo-se a abertura dos créditos adicionais que a viabilizem. A lei orçamentária terá que diminuir no equivalente a 0,1% do PIB as despesas correntes primárias, após determinadas exclusões, autorizadas em 2006. Os parlamentares terão ainda que providenciar a compensação de quaisquer emendas aprovadas em despesas correntes, inclusive em Saúde (para o atendimento do piso constitucional).
97. Dificilmente haverá espaço para ajuste dessa magnitude. Decompondo as despesas correntes discricionárias, excluindo tão somente despesas típicas da Educação e da Saúde e com programas de transferência de renda, sobram sujeitos a corte para atendimento do limite R\$ 36 bilhões, ou o equivalente a 1,56% do PIB em 2007. Em proporção do PIB, de acordo com as estimativas, esse é mesmo volume que será executado em 2006, depois de ampliada a dotação para compensação a estados e municípios pela isenção do ICMS.
98. O teto constou originalmente do projeto de LDO de 2007 encaminhado pelo Executivo, e as exclusões que se somaram as constantes da LDO de 2006 vieram para atenuar o corte. Apesar disso, o Executivo decidiu deixar para o Congresso a tarefa de fazer o ajuste, pois a proposta contempla despesas crescentes. Alegou-se que há dúvidas de interpretação sobre a base de referência a partir da qual os cortes serão efetuados. Ao adotar como critério o montante de despesas autorizadas para 2006, em vez de estimadas (como no projeto original), o Congresso teria deixado de fora uma série de despesas obrigatórias já programadas, que ainda dependem de créditos adicionais. Essas despesas obrigatórias somariam R\$ 7 bilhões, segundo informação do Executivo.
99. Concomitantemente, o FMI e o Banco Mundial manifestaram preocupação com o aumento das despesas públicas do Brasil e disseram que precisam ser dirigidas para a área social e investimentos infra-estruturais, para que o crescimento do PIB não continue decepcionando.

VIII – COMPOSIÇÃO DO SUPERÁVIT PRIMÁRIO E A RESERVA DE CONTINGÊNCIA

100. Já foi mostrado em relação a anos anteriores como os orçamentos fiscal e da seguridade social refletem as metas de superávit primário para o governo federal e, com dados da proposta, a decomposição do superávit segundo fontes de recursos e natureza das despesas (usos). A Tabela da página seguinte compara a proposta de 2007 com anos anteriores, desde 2002.



COMPOSIÇÃO DO SUPERÁVIT EM PROPOSTAS ORÇAMENTÁRIAS, 2002 - 2007

(Em R\$ Milhões)

Fontes (Origens de Receitas) e Usos (Natureza de Despesas)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Var % 07/06
Fontes Primárias	44.248	40.738	50.244	62.816	66.108	75.213	13,8
Juros	178	522	4.778	2.872	2.084	1.138	(45,4)
Amortização da Dívida	27.494	20.783	14.304	23.956	26.983	26.210	(2,9)
Demais Despesas Financeiras	10.599	10.882	16.520	25.796	25.157	32.387	28,7
Pessoal (Contribuição Patronal)				6.227	7.209	8.770	21,7
Outras Despesas Correntes ⁽¹⁾	78	17	10	45	59	54	(7,4)
Inversões Financeiras ⁽¹⁾	10.521	10.865	16.511	19.623	17.890	23.563	31,7
Reserva de Contingência	5.976	8.552	14.642	10.093	11.884	15.478	30,2
Na Lei Orçamentária (LDO) ⁽²⁾	1.865	1.988	4.631	2.789	3.141	3.537	12,6
Em Unidades Orçamentárias ⁽³⁾	4.111	6.564	10.010	7.269	8.743	11.940	36,6
Ministério dos Transportes		2.762	4.379	937		16	
Ministério de Minas e Energia						887	
Agência Nacional do Petróleo	442	708	2.036	1.950	2.003	3.189	59,3
DNPM					879	703	(20,1)
Ministério do Meio Ambiente			436	567	751	1.239	65,0
Fundo Desenvolvimento Tecnológico		498	836	779	1.246	785	(37,0)
Ministério das Comunicações	430	707	647	1.813	1.534	1.635	6,6
FUST (Telecomunicações)					656	842	28,4
Fundo Naval			12	627	329	3	11,0
Comando da Marinha					941	1.051	11,8
FUNDAP	2.972	1.525	163	35			
FAT (Ministério do Trabalho)			164				
Fundo Exportações (FGE)	126	26	177	231	226	263	16,2
Procuradoria da Fazenda Nacional						622	
Demais	266	352	545	629	504	704	39,8
Fontes Financeiras	(13.931)	(8.646)	(8.401)	(15.643)	(15.476)	(19.613)	26,7
Despesas Primárias	(13.931)	(8.646)	(8.401)	(15.643)	(22.000)	(19.613)	(10,9)
Pessoal	(471)	(60)	0	(6.237)	(7.215)	(9.802)	35,9
Outras Despesas Correntes ⁽⁴⁾		(6.724)	(6.699)	(7.451)	(6.524)	(8.156)	25,0
Investimento	(2.182)	(1.582)	(1.422)	(1.423)	(1.074)	(1.010)	(6,0)
Inversões Financeiras ⁽⁴⁾	(307)	(280)	(280)	(533)	(664)	(646)	(2,8)
Superávit Primário antes do Ajuste	30.317	32.092	41.843	47.172	50.631	55.600	9,8
Ajuste	(1.154)	(300)	580,27	(1.854)	(1.559)	(3.950)	153,4
Subsídios Implícitos	(2.481)	(1.501)	(1.065)	(3.904)	(3.858)	(5.879)	52,4
Float	1.327	1.202	1.646	2.050	2.299	1.929	(16,1)
Superávit Primário	29.163	31.793	42.423	45.319	49.073	51.650	5,3

Fonte: Proposta orçamentária. Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Componentes financeiros (ações ou elementos) nos respectivos grupos de natureza de despesa.

⁽²⁾ Equivale a 1% da receita corrente líquida que constará da lei orçamentária como reserva de contingência.

⁽³⁾ Recursos primários vinculados. Não inclui reserva financiada com fonte financeira.

⁽⁴⁾ Componentes primários (ações ou elementos) nos respectivos GND.

101. O superávit primário é a diferença positiva entre receitas e despesas primárias no montante equivalente à meta fiscal do exercício. Dado que o superávit veio a ser

exigido como meio de deter o crescimento da dívida pública, esperava-se que o saldo se destinasse, no orçamento, integralmente ao serviço da dívida. Não é isso o que ocorre, quando se examinam as propostas.

102. Aplicada a poupança primária em despesas financeiras, quaisquer que sejam, o resultado será superavitário. (Por outro lado, devem ser deduzidas as despesas primárias pagas com receitas financeiras.)²⁹ Em particular, um elemento que contribui para a formação do superávit primário no âmbito orçamentário são as reservas de contingência constituídas com recursos primários, valores que o governo só virá a gastar em situações imprevistas e, enquanto na proposta, não são despesas.

103. O peso crescente das despesas obrigatórias e da meta primária tem estimulado o uso de receitas legalmente vinculadas³⁰, próprias ou diretamente arrecadadas, na geração do superávit. A lei orçamentária produz a desvinculação. No passado previa-se freqüentemente a aplicação desses recursos em títulos públicos; agora, com efeito fiscal semelhante, na constituição de reservas de contingência, cuja existência é admitida pela LDO.³¹

104. A Tabela permite perceber o seguinte:

- a) Embora o uso de fontes primárias no pagamento de despesas financeiras aumente significativamente (em R\$ 9,1 bilhões) em 2007, em relação a 2006, cai a destinação dessas fontes para amortização e juros. Nenhum exercício superou 2002 na previsão de recursos primários para atender despesas com o serviço da dívida;
- b) O aumento, em 2007, no uso de fontes primárias em despesas financeiras se dá em inversões e na constituição de reservas de contingência. Nos dois casos o aumento é expressivo;
- c) O volume de inversões financeiras com receitas primárias, no período, é recorde em 2007. Dos R\$ 5,7 bilhões de aumento de inversões financeiras em 2007, R\$ 4,6 bilhões devem-se a Operações Oficiais de Crédito financiadas com recursos ordinários. Desse montante, R\$ 2,6 bilhões referem-se a uma parcela do "Programa de Incentivo à Redução da Presença do Setor Público Estadual na Atividade Bancária- PROES", e R\$ 1,2 bilhão ao aumento da dotação do PROEX. No caso do PROES, em 2006 não houve financiamento com fonte primária; houve R\$ 2,7 bilhões financiados com a emissão de títulos do Tesouro. Em 2007, o valor financiado com títulos aumentou para R\$ 3,1 bilhões. No caso do PROEX, em 2006, também nenhuma parcela das inversões financeiras foi financiada com fonte 100;
- d) O volume de reservas de contingência constituídas com receitas primárias, no período desde 2002, também é recorde em 2007. O aumento em 2007 (de R\$ 3,6 bilhões) se

²⁹ Esses e outros aspectos metodológicos foram amplamente discutidos em Nota sobre a proposta orçamentária de 2002.

³⁰ Discutiu-se, por exemplo, em relação à proposta de 2004, a utilização de recursos da fonte do fundo de combate à pobreza em despesas de Saúde, para atender o disposto na Emenda Constitucional nº 29/00.

³¹ Alguns parlamentares manifestam freqüentemente seu desassossego com este fato: recursos primários vinculados constitucional ou legalmente (ou seja, cujo uso está limitado a determinadas finalidades), poupanços e mantidos ociosos em uma reserva de contingência, não poderiam ser alocados no orçamento diretamente no resgate da dívida pública nem no pagamento de juros.

deve em parte ao aumento das receitas de *royalties* e compensações financeiras, que permanecerá em grande parte ocioso;

- e) Cada vez mais órgãos, unidades orçamentárias e fontes vinculadas são usados para a constituição de reservas de contingência;
- f) Em 2007, cresce substancialmente em relação à proposta de 2006, o uso de recursos vinculados (R\$ 11,9 bilhões, contra R\$ 8,7 bilhões) para fazer superávit. A marca alcançada na proposta de 2004³², quanto a recursos primários vinculados na constituição de reservas de contingência e na composição do superávit, foi superada em 2007;
- g) Do total de receitas primárias usadas na composição do superávit, R\$ 15,5 bilhões são provenientes de fontes vinculadas e são alocados em reserva de contingência. Os órgãos onde houve maior retenção de recursos vinculados para reserva foram o Ministério das Minas e Energia, especialmente a Agência Nacional do Petróleo, o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério das Comunicações.

105. Com impacto redutor no superávit, tem-se R\$ 19,6 bilhões de receitas financeiras pagando despesa primária, dos quais R\$ 9,8 bilhões são para financiar a despesa da contribuição patronal ao plano de seguridade social do servidor, e R\$ 8,1 bilhões, despesas correntes. A principal fonte financeira com essa destinação são recursos próprios (fonte 180), do FAT, para pagar seguro-desemprego, e a outra parte é do Orçamento das Operações Oficiais de Crédito e paga subsídios.

IX – CARGA TRIBUTÁRIA

106. O compromisso com a redução da carga tributária teria ido ao encontro de manifestações de contribuintes e de economistas que consideram o excesso de impostos um obstáculo ao crescimento econômico. A carga tributária total no Brasil atingiu recorde no ano passado e representou 37,4% do PIB, ante 35,9% do PIB em 2004, apurada segundo a metodologia da SRF, como mostra a Tabela seguinte.

107. Até 2005, o Executivo referia-se ao compromisso não elevar a carga tributária acima do, então recorde, de 2002. Tanto em 2004, quanto em 2005, foi maior, graças principalmente à carga da União. Em 2004, a arrecadação da Cofins surpreendeu, rendendo acima até da reestimativa do Congresso, e as receitas previdenciárias também tiveram bom desempenho. A carga em 2005 subiu mais. Autoridades da área econômica atribuíram o movimento à expansão da economia, à lucratividade das empresas e a uma maior eficiência da administração tributária, e alegaram que não houve aumento de alíquotas nem alteração da base de cálculo. Outra explicação oficial

³² A proposta de 2004 incluiu a previsão de reservas com recursos ordinários para despesas com o pagamento de sentenças judiciais e com o provimento de cargos. 2004 caracterizou-se ainda pelo uso abusivo da CIDE combustíveis na formação de reservas (Ministério dos Transportes); em 2004, até o FAT contribuiu. A proposta de 2004 continua sendo, da série, aquela em que menos recursos primários foram destinados ao serviço da dívida.

foi a maior participação de setores tributados na composição do PIB (indústria e serviços).

CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA NO BRASIL, 2002-2005

(Em % do PIB)

Esfera	2001	2002	2003	2004	2005	Var. 05/04
União	23,47	24,92	24,24	25,00	26,18	1,18
Estados	9,02	9,19	9,14	9,36	9,62	0,26
Municípios	1,53	1,50	1,53	1,52	1,57	0,05
Total	34,01	35,61	34,92	35,88	37,37	1,49

Fonte: SRF, Ministério da Fazenda.

108. Em 2002 a receita administrada pela SRF correspondeu a 17,13 pontos percentuais da carga total, segundo a metodologia da Secretaria. Nos dois anos seguintes, significou 16,66% do PIB e 17,13% do PIB. Em 2005, cresceu para 17,96% de PIB pontos. Para 2006, novo aumento é esperado. As desonerações realizadas pela União em relação a seus tributos foram insuficientes, ou foram superestimadas.

109. Pretendeu-se em 2006, por pouco tempo, estabelecer na LDO um limite para a relação receitas administradas/PIB. Outro artigo da LDO, no entanto, tornou flexível o compromisso do governo federal com a redução da carga tributária e admitiu arrecadação acima de 16% do PIB, devendo o excesso compor reserva específica para gama relativamente ampla de necessidades. A proposta para 2006 estimou que o teto seria moderadamente excedido, e que as receitas administradas chegassem a 16,38% do PIB. Por outro lado, na reserva formada por esse excesso, existia R\$ 1,13 bilhão cujo destino era a desoneração tributária, derrubando a carga para 16,29% do PIB.

110. A Tabela 6 da mensagem presidencial traz o levantamento do efeito em 2006 das alterações na legislação tributária mais importantes aprovadas desde março de 2003, e conclui, considerados alguns ganhos e perdas separadamente volumosos, que a SRF saiu em posição perdedora de R\$ 3,6 bilhões, um centésimo do que se espera arrecadar pela Secretaria este ano e menos de 8% do aumento da carga no período. A arrecadação aumentou R\$ 26,4 bilhões devido às mudanças na legislação, mas outras medidas reduziram a receita da SRF em R\$ 22,8 bilhões (21 medidas de desoneração). De todas as medidas, a que mais contribuiu para o aumento da arrecadação foi a tributação das importações com a Cofins e com o PIS – só ela representou receita adicional de R\$ 14,9 bilhões.

X – DESPESAS DE PESSOAL

111. As despesas com pessoal crescem R\$ 11,2 bilhões de 2006 para 2007, no equivalente a 0,05% do PIB, e alcançam o equivalente a 5,1% do PIB.

112. A Tabela a seguir mostra o enorme impacto nas despesas de 2007 que está tendo a política salarial da União em 2006 e 2007.

AUMENTO DAS DESPESAS DE PESSOAL EM 2006 E 2007⁽¹⁾

(Em R\$ milhões)

	Legislativo	Poder Judiciário/MPU	Todos os Poderes	
			Executivo	
2006				
Criação e/ou Provimento de Cargos	26.269	210.380	1.306.722	1.543.371
Alteração de Carreiras e Aumentos	328.719	1.425.044	9.830.331	11.584.094
Estatais	-	-	106.350	106.350
Reserva no Planejamento	-	-	-	-
<i>Criação e/ou Provimento de Cargos</i>	-	-	-	-
<i>Alteração de Carreiras e Aumentos</i>	-	-	-	-
<i>Estatais</i>	-	-	-	-
Total 2006	354.988	1.635.424	11.243.403	13.233.815
2007				
Criação e/ou Provimento de Cargos	53.535	440.124	121.718	615.377
Alteração de Carreiras e Aumentos	277.550	638.117	821.937	1.737.604
Estatais	-	-	199.937	199.937
Reserva no Planejamento	-	-	2.192.959	2.192.959
<i>Criação e/ou Provimento de Cargos</i>	-	-	590.890	590.890
<i>Alteração de Carreiras e Aumentos</i>	-	-	1.070.225	1.070.225
<i>Estatais</i>	-	-	531.844	531.844
Total 2007	331.085	1.078.241	3.336.551	4.745.877
2006 e 2007				
Criação e/ou Provimento de Cargos	79.804	650.504	1.428.440	2.158.748
Alteração de Carreiras e Aumentos	606.269	2.063.161	10.652.268	13.321.698
Estatais	-	-	306.287	306.287
Reserva no Planejamento	-	-	2.192.959	2.192.959
<i>Criação e/ou Provimento de Cargos</i>	-	-	590.890	590.890
<i>Alteração de Carreiras e Aumentos</i>	-	-	1.070.225	1.070.225
<i>Estatais</i>	-	-	531.844	531.844
Total 2006 e 2007	686.073	2.713.665	14.579.954	17.979.692

Fonte: Proposta orçamentária de 2007 e informações complementares. Elaboração dos autores

⁽¹⁾ Em regime de competência. Apenas despesas primárias. Não inclui anistiados. Resultados podem divergir de subtotais da proposta e das informações complementares.

113. O impacto em 2007 das reestruturações de carreiras e criação e provimento de cargos já autorizadas em 2006 será, segundo a proposta, de R\$ 13,2 bilhões, dos quais R\$ 11,2 bilhões no Poder Executivo. Nos 2 exercícios, a previsão é de despesas adicionais de R\$ 18 bilhões, cabendo ao Executivo R\$ 14,6 bilhões. Em 2007, repercutem apenas R\$ 4,7 bilhões por conta dessa política, dependendo ainda de alocar R\$ 2,2 bilhões, guardados em reserva, pois servidores do Executivo terão

reajustes a ser negociados durante o exercício, assim como novos cargos e novas contratações.

114. Para o Judiciário e o MPU couberam R\$ 2,7 bilhões do aumento exclusivamente decorrente de novos cargos e alterações de carreiras e remunerações. No entanto, boa parte do impacto da aprovação dos projetos de lei em tramitação, que beneficiam o Judiciário, ocorrerá em 2008. Apenas o efeito bruto do PL 5.845/05 foi estimado, em 12 meses, em R\$ 4,6 bilhões, dos quais apenas R\$ 513 milhões foram considerados na proposta (ver Anexo V do projeto de lei).

115. A possibilidade de reajuste geral dos servidores está condicionada ao montante da reserva para fim de “reestruturação de cargos, carreiras e revisão de remunerações – nacional”, de R\$ 1,07 bilhão.

XI – SALÁRIO MÍNIMO, BENEFÍCIOS E DÉFICIT DA PREVIDÊNCIA

116. A LDO prevê outra vez aumento real do salário mínimo equivalente ao do PIB *per capita*, usando como referência 2006 (crescimento do PIB e da população) e o INPC acumulado de abril 2006 a março 2007. O novo valor de R\$ 375,00 já foi anunciado, e pode ser superior ao devido, caso a expectativa de crescimento do PIB em 2006 se frustrre, e o custo de vida evolua abaixo do previsto na proposta.

117. Falou-se nesta Nota da incerteza quanto ao crescimento econômico deste ano e da convicção do mercado e de analistas independentes, de que será menor que 4,5%. O crescimento populacional foi estimado em 1,43% em 2005, taxa em queda muito suave – correto supor 1,41% em 2006 e taxa *per capita* de 3,05%. Foi dito ainda que os preços estão desacelerando, e o INPC acumulado pode vir a ser menor que os quase 4% previstos na proposta. A Tabela abaixo mostra, com algumas hipóteses, os efeitos de mudança de cenário no novo valor do salário mínimo e nas despesas.

REAJUSTE DO SALÁRIO MÍNIMO EM 2007

	Salário Atual (R\$ 1,00)	INPC Acumulado (%)	Crescimento do PIB em 2006 (%) <i>real</i> <i>per capita</i>	Novo Salário (R\$ 1,00)	Redução do Déficit (R\$ Bilhão)
Proposta	350	3,96	4,5	3,05	374,93
Revisto	350	3,38	3,2	1,77	368,22

Fonte: Proposta orçamentária de 2007; informações complementares; e estimativas.

Elaboração dos autores.

118. Na situação de menor crescimento econômico e preços menores, o salário mínimo seria R\$ 6,70 a menos, com queda de despesa estimada em R\$1,2 bilhão. Pode não ser esta, entretanto, a decisão do Congresso, e sim a de beneficiar ainda mais os trabalhadores, aposentados e pensionistas do regime geral. Cada R\$ 1,00 custará em 2007 R\$ 170 milhões, já descontado o pequeno ganho de receita previdenciária.



XII – COMPENSAÇÃO A ESTADOS E MUNICÍPIOS/FOMENTO A EXPORTAÇÕES

119. A proposta de 2007 trouxe dotação para fazer frente à compensação aos estados e municípios pela perda com a desoneração das exportações e a apropriação de créditos de bens do ativo permanente previstas na Emenda Constitucional 42/2003 e nas leis complementares 87/96 (Lei Kandir), e 115, de dezembro de 2002.³³ Isso não ocorria desde 2004.
120. A transferência oferecida é do mesmo valor de 2003. O Anexo à LC 87/96, com redação dada pela LC 115/02, determinou que a União entregasse aos estados e aos municípios, naquele exercício, R\$ 3,9 bilhões e, de 2004 a 2006, o valor que viesse a constar dos orçamentos. Em 2006 acabarão sendo pagos R\$ 5,2 bilhões, a julgar pelo desempenho da arrecadação, da qual depende R\$ 1,3 bilhão: nas avaliações oficiais, o reprogramado de 2006 considera que as receitas totais previstas na Lei já foram superadas. Diferentemente de 2005, não são as receitas partilhadas da União que estão crescendo mais. As transferências da União não estão crescendo na mesma proporção.
121. Em 2006, o Executivo justificou a imprevisão de recursos na proposta para compensação, para ater-se ao limite para as despesas correntes primárias previsto, e também da ausência de definição, em lei complementar, quanto ao montante que a União deve entregar aos estados e ao Distrito Federal.³⁴
122. É sensato prever que haverá forte pressão dos estados para trazer as transferências para o antigo patamar. A valorização do real e a tendência de queda do preço internacional das *commodities* têm sugerido que os exportadores estão desincentivados, e a recusa dos estados de compensar seus créditos agravia a situação da balança comercial. Estudos preparados pelos estados em defesa de maiores transferências federais referem-se a níveis históricos de compensação dos primeiros anos da Lei Kandir e situam os pagamentos necessários na casa dos R\$ 10 bilhões.

³³ Na proposta, a dotação consta como “Reserva para Transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios – Fomento às Exportações”. Não há menção às leis complementares.

³⁴ No ADCT tem-se, com a aprovação da EC 42, de 2003:

“Art. 91. A União entregará aos Estados e ao Distrito Federal o montante definido em lei complementar, de acordo com critérios, prazos e condições nela determinados, podendo considerar as exportações para o exterior de produtos primários e semi-elaborados, a relação entre as exportações e as importações, os créditos decorrentes de aquisições destinadas ao ativo permanente e a efetiva manutenção e aproveitamento do crédito do imposto a que se refere o art. 155, § 2º, x, a.” § 1º Do montante de recursos que cabe a cada Estado, setenta e cinco por cento pertencem ao próprio Estado, e vinte e cinco por cento, aos seus Municípios, distribuídos segundo os critérios a que se refere o art. 158, parágrafo único, da Constituição.

2º A entrega de recursos prevista neste artigo perdurará, conforme definido em lei complementar, até que o imposto a que se refere o art. 155, II, tenha o produto de sua arrecadação destinado predominantemente, em proporção não inferior a oitenta por cento, ao Estado onde ocorrer o consumo das mercadorias, bens ou serviços.

§ 3º Enquanto não for editada a lei complementar de que trata o caput, em substituição ao sistema de entrega de recursos nele previsto, permanecerá vigente o sistema de entrega de recursos previsto no art. 31 e Anexo da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, com a redação dada pela Lei Complementar nº 115, de 26 de dezembro de 2002.

...”



123. Outro assunto que inevitavelmente constará da pauta do Congresso, envolvendo o montante da compensação e os percentuais de distribuição³⁵ entre estados, é a entrada em vigor, em janeiro de 2007, de dispositivo da Lei Kandir³⁶ que permite às empresas abater do imposto a pagar o ICMS incorporado ao preço das mercadorias adquiridas para uso e consumo próprio (material de escritório e de limpeza, por ex.) e às contas de energia elétrica e de telefone. Hoje, só geram crédito tributário de ICMS as aquisições de matérias primas e insumos e a energia elétrica consumidos no processo de industrialização. Com isso, os estados correm o risco de perder anualmente R\$ 17 bilhões, segundo estimativa atribuída ao Conselho Nacional de Política Fazendária.

124. Mesmo se aprovado ainda este ano PLP em tramitação no Senado³⁷ e sancionado pelo Presidente, que adia para 2011 o direito aos novos créditos, haveria, segundo o Confaz, perda, pois a noventena (antecedência mínima de 90 dias para que a Lei entre em vigor) teria que ser cumprida, e já se chegou ao final de setembro. Cada mês de atraso representa perda de R\$ 1,4 bilhão. Caso aprovada só em 2007, pelo princípio da anterioridade em matéria tributária, a iniciativa do Senado só teria efeito em 2008.

XIII – FUNDEB

125. A LDO manda que as despesas com Fundef e com o Fundeb venham na lei em categoria de programação específica, como já aconteceu em 2006³⁸. Consta da proposta dotação específica para o Fundeb no montante de R\$ 2 bilhões, como previsto na PEC. Em 2006, o Congresso alocou, além dos recursos destinados ao Fundef que constaram da proposta (R\$ 450 milhões), R\$ 550 milhões, na suposição de que o novo Fundo só viesse a ser implementado na segunda metade do exercício.

³⁵ Cada vez menos a dotação é distribuída entre estados de acordo com percentuais da LC 87/96 e alterações. Percentuais crescentes dos recursos destinados a essa compensação são estabelecidos em medidas provisórias, em que a distribuição varia. Com nova intitulação da ação no orçamento, em 2007 haverá provavelmente nova distribuição.

³⁶ Com redação dada pela LC 114, de 16/12/2002: "Art. 33. Na aplicação do art. 20 observar-se-á o seguinte: I – somente darão direito de crédito as mercadorias destinadas ao uso ou consumo do estabelecimento, nele entradas a partir de 1º de janeiro de 2007;

II – somente dará direito a crédito a entrada de energia elétrica no estabelecimento:

a) quando for objeto de operação de saída de energia elétrica; b) quando consumida no processo de industrialização; c) quando seu consumo resultar em operação de saída ou prestação para o exterior, na proporção destas sobre as saídas ou prestações totais; e d) a partir de 1º de janeiro de 2007, nas demais hipóteses

III - somente darão direito de crédito as mercadorias destinadas ao ativo permanente do estabelecimento, nele entradas a partir da data da entrada desta Lei Complementar em vigor.

IV – somente dará direito a crédito o recebimento de serviços de comunicação utilizados pelo estabelecimento:

a) ao qual tenham sido prestados na execução de serviços da mesma natureza; b) quando sua utilização resultar em operação de saída ou prestação para o exterior, na proporção desta sobre as saídas ou prestações totais; e c) a partir de 1º de janeiro de 2007, nas demais hipóteses." (grifo nosso).

³⁷ Ver PLS 68, de 21/3/06, que "Altera o art. 33 da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, que dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências, para prorrogar os prazos previstos em relação à apropriação dos créditos de ICMS.".

³⁸ Temos: "Art. 12. A Lei Orçamentária de 2007 discriminará em categorias de programação específicas as dotações destinadas: I - ...; XV - à complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF nos termos do art. 6º, §§ 1º e 2º, da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, ou ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, nos termos da lei; ..."

126. Continua tramitando a PEC 536-E, de 1997, que busca substituir o Fundef pelo Fundeb. Já foi aprovada no Senado, com alterações. A determinação do gasto mínimo no primeiro ano não é auto-aplicável, dependendo da lei de regulamentação prevista na própria PEC, cuja aprovação pode demorar.
127. Caso apenas a PEC seja aprovada, e a lei não, o Fundef será prorrogado. Ocorre que, mesmo na hipótese de não implementação do Fundeb em 2007, ou passada parte do exercício, os recursos serão utilizados na mesma finalidade, como está acontecendo em 2006.

XIV – PROJETO-PILOTO DE INVESTIMENTOS E META FISCAL

128. A LDO autoriza que o superávit primário seja reduzido em até R\$ 4,6 bilhões para atendimento de programação (PPI) constante de anexo específico ao projeto de lei orçamentária.³⁹ A LDO permite ainda que se somem a essa margem de redução os restos a pagar relativos a despesas com mesmas características que constaram de orçamentos anteriores. Não ficou claro que tudo o que vier a ser despendido com o PPI e os restos a pagar do PPI será obrigatoriamente abatido da meta fiscal, pois a LDO diz que o abatimento pode ser feito até um determinado valor.
129. O valor corresponde a cerca de 0,20% do PIB estimado para 2007 na proposta. O PPI passou de um experimento de 3 anos e US\$ 3 bilhões, ao custo de 0,14% do PIB a cada exercício, para ao menos 5 anos, e 0,20% do PIB anualmente⁴⁰. Na LDO de 2006, a permissão para excluir as despesas que integram o Projeto não alcançava 2008. Segundo o projeto de LDO de 2007, o PPI vigorará até 2009. A mensagem presidencial traz uma explicação distinta, referindo-se ao fim do projeto piloto em 2007 e ao uso de seu saldo em 2007.⁴¹

³⁹ Temos na LDO: "Art. 3º O superávit a que se refere o art. 2º desta Lei será reduzido em até R\$ 4.590.000.000,00 (quatro bilhões, quinhentos e noventa milhões de reais), para o atendimento da programação relativa ao Projeto-Piloto de Investimentos Públicos - PPI, constante de anexo específico do Projeto e da Lei Orçamentária de 2007. ... Parágrafo único. O valor de que trata o *caput* deste artigo será ampliado até o montante dos restos a pagar relativos a despesas cujo identificador de resultado primário seja "3".

⁴⁰ Ver, em http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/sof/orcamento_2007/principais_quadros_PLDO_2007_SOF_SPE.pdf, o quadro "Parâmetros Econômicos" (acesso em 22/9/06).

⁴¹ Ver na pg. 27: "Os valores correspondentes ao PPI podem ser deduzidos da meta de superávit primário, no montante equivalente a 0,5% do PIB no período de 2005-2007.".



130. A mensagem deixou de trazer informações sobre o andamento da execução do PPI.

Sabe-se que, em regime de caixa, a previsão de despesas por sua conta em 2006 é de R\$ 3 bilhões. O substitutivo da LDO foi bem menos exigente em 2007, relativamente a pedido de informações sobre os critérios e metodologias de eleição e de avaliação das ações que integram o PPI⁴², e quase nada foi informado na mensagem. Por terem tratamento diferenciado e a melhor avaliação benefícios/custos, serão executados prioritariamente e não estarão sujeitos a contingenciamento.

⁴² A LDO de 2006 pediu (art. 11) que a mensagem que encaminhasse a proposta para 2006 trouxesse "VII - critérios e metodologias utilizados para seleção da programação de que trata o art. 3º desta Lei, bem como anexo, por órgão, com a memória de cálculo da taxa de retorno dos investimentos de cada programação selecionada; VIII - demonstrativo com informações sobre o estágio, físico e financeiro, de implementação de cada subtítulo contido no orçamento de 2005 com identificador de resultado primário 3, bem como comparação entre o executado e o planejado, com as razões para eventuais desvios; e IX - demonstrativo dos demais projetos submetidos à seleção de que trata o inciso VII deste artigo, ordenados segundo o atendimento dos critérios estabelecidos, bem como as razões, quando for o caso, que levaram a que não fossem incluídos na citada programação.".

PRINCIPAIS PARÂMETROS E PROJEÇÕES ECONÔMICO-FISCAIS DO ORÇAMENTO, 2002 A 2007 ⁽¹⁾

ANEXO

	Realizado				2006				2007		
	2002	2003	2004	2005	LDO 2006	LOA 2006	Reprogr	Mercado 15/09/06	LDO 2007	PLO 2007	Mercado 15/09/06
<u>Produto, Crescimento e Massa Salarial</u>											
PIB nominal (R\$ bilhões)	1.346,0	1.556,2	1.766,6	1.937,6	2.164,9	2.109,9	2.101,5	...	2.295,1	2.299,5	...
Crescimento nominal do PIB (% a.a.)	12,29	15,61	13,52	9,68	9,73	9,15	...	...	9,18	9,42	...
Crescimento real do PIB (% a.a.)	1,93	0,54	4,94	2,28	4,50	4,50	4,50	3,11	4,75	4,75	3,50
Crescimento real <i>per capita</i> do PIB t-1 (% a.a.)	0,44	(0,91)	3,43	0,83	...	1,13	...	...	3,31	3,05	...
<u>Preços e Câmbio</u>											
Deflator implícito do PIB (% a.a.)	10,16	14,99	8,18	7,23	5,00	4,45	...	...	4,23	4,46	...
Inflação IGP-DI (% a.a.)	26,41	7,67	12,14	1,22	5,10	4,86	3,50	3,46	4,00	4,30	4,50
Inflação IGP-DI médio (% a.a.)	13,51	22,79	9,40	5,97	5,80	2,87	...	1,64	3,74	4,34	4,19
Inflação IPCA (% a.a.)	12,53	9,30	7,60	5,69	4,50	4,60	3,69	3,23	4,50	4,50	4,34
Inflação IPCA médio (% a.a.)	8,45	14,71	6,60	6,87	4,47	4,98	...	4,21	4,40	4,50	3,75
IER (% a.a.)	...	...	7,86	6,47	5,07	4,03	...	3,05	4,10	4,43	3,95
Câmbio fim de período (R\$/US\$)	3,53	2,89	2,65	2,34	2,99	2,39	...	2,18	2,39	2,35	2,30
Câmbio médio (R\$/US\$)	2,93	3,07	2,92	2,43	2,90	2,33	2,20	2,18	2,32	2,30	2,27
Preço médio do petróleo Brent (US\$)	24,98	28,84	38,21	52,77	55,46	65,00	69,58	...	66,39	75,34	...
<u>Salários e Massa Salarial</u>											
Inflação INPC reajuste do mínimo (% no período) ⁽²⁾	8,81	18,54	7,06	6,61	...	3,55	3,21	3,21 ⁽³⁾	...	3,95 ⁽⁴⁾	2,94 ⁽⁴⁾
Inflação INPC demais benefícios INSS (% no período)	9,03	20,44	4,57	6,61	...	3,55	3,21	...	...	3,95 ⁽⁴⁾	...
Reajuste do salário mínimo (%)	11,11	20,00	8,33	15,38	7,18	4,72	16,67	...	7,92	7,12 ⁽⁴⁾	...
Reajuste dos demais benefícios do INSS (%)	9,20	19,71	4,53	6,355	4,50	3,55	5,01	...	4,7	3,95 ⁽⁴⁾	...
Massa salarial (variação média %)	7,22	10,59	8,92	11,50	9,58	9,58	11,03 ⁽⁶⁾	...	9,64	9,90	...
<u>Dívida Pública e Juros</u>											
Selic fim de período (% a.a.)	23,03	16,91	17,50	18,00	...	15,00	14,25	13,75	13,50	13,00	12,50
Selic média acumulada (% a.a.)	19,11	23,37	16,24	19,12	15,82	15,80	15,52	15,19	14,00	13,68	13,10
Juros reais da dívida pública (% a.a.) ⁽⁵⁾	5,85	12,87	8,03	12,71	9,99	10,71	11,41	11,59	9,19	8,78	8,40
Dívida líquida sem "esqueletos" (% do PIB)	54,60	57,14	51,32	51,45	50,51	...	...	...	48,44	...	...
Reconhecimento de "esqueletos" (% do PIB)	0,90	0,04	0,35	0,17	0,71	...	...	...	0,70	...	...
Dívida líquida (% do PIB)	55,50	57,18	51,67	51,62	51,22	...	50,80 ⁽⁶⁾	50,35	49,14	49,70	49,10

Fonte: LDO e LOA 2006, PLDO e PLO 2007, MPAS, Banco Central do Brasil, Relatório do Comitê de Receitas de 2006 e Relatório de Mercado de 15 de setembro. Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Valores em itálico calculados pelos autores.

⁽²⁾ Período entre dois reajustes consecutivos.

⁽³⁾ Observado.

⁽⁴⁾ Prevendo-se reajuste em abril de 2007.

⁽⁵⁾ Juros implícito no caso da LDO.

⁽⁶⁾ No PLO 2007.